

**Univerzita Karlova v Praze**

**Filozofická fakulta**

**Ústav politologie**

**Diplomová práce**

**Monika Dadová**

**Proměny společné zahraniční  
a bezpečnostní politiky  
Evropské unie s přijetím  
Lisabonské smlouvy**

**Changes to the Common Foreign and  
Security Policy of the European Union with  
the Adoption of the Lisbon Treaty**

**Praha 2010**

**vedoucí práce: *Doc. PhDr. Ing. Milan Znoj, CSc.***

**konzultant: *PhDr. Václav Nekvapil***

Ráda bych touto cestou poděkovala Doc. Milanu Znojovi, CSc. za podporu při psaní této práce a také PhDr. Václavu Nekvapilovi, který mi velmi pomohl svými připomínkami a poskytl mi řadu cenných rad. Velmi si vážím toho, že mi věnoval svůj čas a podělil se se mnou o své odborné vědomosti.

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně  
a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších  
odborných zdrojů.*

*V Praze dne*

*podpis .....*

## **Anotace**

DADOVÁ, MONIKA. *Proměny společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie s přijetím Lisabonské smlouvy*. Praha. Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2010. 105 s. Diplomová práce.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie prošla od svého vzniku v roce 1993 řadou proměn, které měly za cíl její posílení a zefektivnění. Nejvýznamnější změny však přinesla až Lisabonská smlouva, která výrazně proměnila její institucionální charakter i praktické fungování. Tato diplomová práce si klade za cíl představit právě ony změny, které do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky Lisabonská smlouva přinesla. Cílem avšak není pouze popsat, co jednotlivá ustanovení Lisabonské smlouvy pro tuto oblast znamenají, ale především se zaměřit na jejich reálný dopad na skutečné fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky v praxi a jejím prostřednictvím i na sílu Evropské unie na mezinárodním poli. Práce se dále zaměřuje na hlavní nedostatky, kterým v minulosti společná zahraniční a bezpečnostní politika čelila. Následně se snaží nalézt odpověď na otázku, zda-li dokáže Lisabonská smlouva tyto nedostatky odstranit a fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky tak skutečně posílit a zefektivnit.

Klíčová slova: společná zahraniční a bezpečnostní politika, společná bezpečnostní a obranná politika, Evropská unie, Lisabonská smlouva

## **Annotation**

DADOVÁ, MONIKA. *Changes to the Common Foreign and Security Policy of the European Union with the Adoption of the Lisbon Treaty*. Prague. Faculty of Arts, Charles University, 2010. 105 pp. Diploma Thesis.

Since its foundation in 1993, the common foreign and security policy of the European Union has undergone many changes aimed at improving its strength and efficiency. The Lisbon Treaty brought the most significant changes so far, transforming its institutional character as well as its functioning. The goal of this thesis is to introduce to the reader the changes to the common foreign and security policy brought by the Lisbon Treaty. However, our aim is not only to describe what individual provisions of the Lisbon Treaty mean for this policy area but also to focus on their real impact on the functioning of the common foreign and security policy and the strength of the European Union at international level. The thesis also focuses on the main shortcomings that the common foreign and security policy had to face in the past. It then tries to answer the question, whether the Lisbon Treaty removes these shortcomings and indeed increases the strength and efficiency of the common foreign and security policy of the European Union.

Keywords: common foreign and security policy, common security and defence policy, European Union, Lisbon Treaty

# Obsah

<b>1.Úvod</b> .....	<b>10</b>
<b>2.SZBP před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost</b> .....	<b>15</b>
2.1.Vznik SZBP a obecná charakteristika jejího fungování .....	15
2.1.1.Mezivládní charakter spolupráce.....	17
2.1.2.Rozhodování.....	18
2.1.3.Právní subjektivita .....	19
2.1.4.Financování .....	20
2.2.Nástroje SZBP .....	23
2.2.1.Společné postoje.....	23
2.2.2.Společné akce .....	25
2.2.3.Společné strategie.....	26
2.2.4.Prohlášení a demarše .....	28
2.3.Struktura SZBP a role jednotlivých institucí.....	30
2.3.1.Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.....	30
2.3.2.Evropská komise .....	32
2.3.3.Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC).....	33
2.3.4.Evropský parlament.....	35
2.3.5.Evropská rada .....	35
2.3.6.Předsednictví .....	36
2.3.7.Politický a bezpečnostní výbor (PSC/COPS).....	37
2.3.8.Trojka .....	38
2.3.9.Kompetenční spory v rámci SZBP .....	38
2.4.Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP).....	42
2.4.1.Vznik EBOP .....	42
2.4.2.Institucionální rámec .....	43
2.4.3.Civilní a vojenské mise.....	45

<b>3.Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Lisabonská smlouva.....</b>	<b>47</b>
3.1.Změny fungování SZBP se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost .....	47
3.2.Obecná charakteristika SZBP po vstupu Lisabonské smlouvy vplatnost .....	48
3.2.1.Konec pilířové struktury.....	48
3.2.2.Právní subjektivita .....	50
3.2.3.Financování .....	52
3.2.4.Rozhodování.....	53
3.3.Nové nástroje SZBP .....	55
3.4.Institucionální proměny SZBP po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost .....	56
3.4.1.Přehled základních změn institucionální struktury.....	56
3.4.2.Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku57	
3.4.2.1.Úkoly a pravomoci vysokého představitele.....	58
3.4.2.2.Kompetenční spory vysokého představitele .....	59
3.4.2.3.Odpovědnost vysokého představitele jednotlivým institucím.	62
3.4.3.Předseda Evropské rady.....	64
3.4.4.Evropská služba pro vnější činnost .....	65
3.4.4.1.Delegace Unie .....	67
3.4.5.Evropská komise .....	68
3.4.6.Evropský parlament.....	70
3.4.7.Předsednictví .....	71
3.4.8.Rada pro zahraniční věci .....	72
3.5.Společná obranná a bezpečnostní politika.....	73
3.5.1.Obecná charakteristika .....	73
3.5.2.Evropská obranná agentura .....	74
3.6.Nové nástroje flexibility .....	77
3.6.1.Posílená spolupráce .....	77

3.6.2. Stálá strukturovaná spolupráce .....	78
<b>4. Vyhodnocení dopadu Lisabonské smlouvy na SZBP .....</b>	<b>81</b>
4.1. Odstranění problémů nebo problémy nové? .....	81
4.1.1. Přehledné struktury .....	82
4.1.2. Jednotná vnější reprezentace .....	85
4.1.3. Efektivita .....	86
4.1.4. Flexibilita .....	88
4.1.5. Financování .....	88
4.2. Lisabonská smlouva v praxi - volba vysokého představitele .....	89
<b>5. Závěr .....</b>	<b>94</b>
<b>6. Bibliografie .....</b>	<b>97</b>



## Seznam zkratk

**AD** - Amsterodamská smlouva  
**COREPER** - Výbor stálých zástupců  
**DG** – Generální ředitelství  
**DG RELEX** – Generální ředitelství pro vnější vztahy  
**EBOP/ESDP** - Evropská bezpečnostní a obranná politika  
**EBS** - Evropská bezpečnostní strategie  
**ECOWAS** - Hospodářské společenství západoafrických států  
**EDA** - Evropská obranná agentura  
**ECHO** – Úřad pro humanitární pomoc  
**EPS/EPC** - Evropská politická spolupráce  
**EU** – Evropská unie  
**EUMS** - Vojenský štáb  
**FAC** - Rada pro zahraniční věci  
**GAERC** - Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy  
**LS** - Lisabonská smlouva  
**MS** - Maastrichtská smlouva  
**NATO** – Severoatlantická aliance  
**nová SEU** - Smlouva o Evropské unii (platná po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost)  
**OSN** – Organizace spojených národů  
**PSC/COPS** - Politický a bezpečnostní výbor  
**SBOP** - Společná bezpečnostní a obranná politika  
**SES** - Smlouva o Evropském společenství  
**SEU** - Smlouva o Evropské unii (platná před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost)  
**SFEU** - Smlouva o fungování evropské unie  
**SitCen** - Situační centrum  
**SZBP** - Společná zahraniční a bezpečnostní politika  
**ZEU** – Západoevropská unie

## Úvod

Ačkoli kořeny evropské integrace sahají až do začátku padesátých<sup>1</sup> let dvacátého století, kdy se začala formovat Evropská společenství, první náznaky spolupráce v zahraničněpolitických otázkách mezi členskými státy najdeme teprve až v roce 1970 v rámci tzv. Evropské politické spolupráce.<sup>2</sup> Oficiální společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) Evropské unie pak vznikla až v roce 1993 se vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost.

Od počátků SZBP však byly reakce na ni velmi smíšené a podle toho do ní byly vkládány i odlišné naděje – od okrajové záležitosti odsouzené k neúspěchu až po možnost vytvořit z Evropské unie silného aktéra mezinárodních vztahů, který by byl rovnocenným partnerem především Spojených států amerických a obecně hrál na mezinárodní scéně výraznější roli. Zatímco pro jedny byla SZBP pouze prostředkem pro lepší koordinaci postupů jednotlivých členských zemí v zahraničněpolitických otázkách bez jakékoli snahy o větší integraci, pro druhé byla nástrojem, jak ekonomickou sílu nově vzniklé Evropské unie proměnit na mezinárodní scéně i v sílu politickou.

Oblast SZBP prošla od svého vzniku již řadou proměn. Jejich cílem bylo zefektivnit její fungování a celkově ji posílit. Jelikož však SZBP provázely ze strany členských států smíšené

---

<sup>1</sup> V roce 1951 byla podepsána Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (v platnost vstoupila 16. června 1952) a v roce 1957 pak tzv. Římské smlouvy, tedy Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii. Ty vstoupily v platnost 1. ledna 1958 (Nálevka 2000 : 264 – 269).

<sup>2</sup> Evropská politická spolupráce, známá též jako EPC (European Political Cooperation), byla formou spolupráce v zahraničněpolitických otázkách od roku 1970 do listopadu 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva. Je tedy obecně považována za určitou „předchůdkyni“ společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU.

pocity a neexistoval tedy jasný konsenzus ohledně míry integrace v zahraničně-politických otázkách, byly tyto změny jen postupné a hlavní problémy SZBP neřešily. V důsledku tak SZBP zůstávala i nadále velmi slabá.

Jak si ukážeme dále, mezi hlavní slabiny SZBP patřily především nejasné vymezení pravomocí a s tím související časté kompetenční spory, nepřehledné a nejednotné vystupování navenek, chybějící právní subjektivita a v neposlední řadě také složité vnitřní schvalovací procesy, které výrazně komplikovaly schopnost Unie v otázkách SZBP rychle a efektivně jednat.

Teprve až Lisabonská smlouva přinesla právě v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU poměrně zásadní změny s cílem SZBP posilnit a její fungování zefektivnit.

Skutečně se jí to však povedlo? Jaké přináší do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU změny? A jsou tyto změny dostačující? Skutečně řeší hlavní nedostatky SZBP nebo se jedná pouze o formální změny, které sice promění její institucionální podobu, ale na její praktické fungování větší vliv mít nebudou? Můžeme opravdu říci, že Lisabonská smlouva splní pět základních předpokladů pro úspěšné fungování, které například vyjmenovává Annette Heuserová - tedy: přehledné struktury, jednotnou vnější reprezentaci, efektivní rozhodovací procesy a instituce, větší flexibilitu za pomoci alternativních forem jednání a bezpečné finanční zdroje (Heuser 2003 : 1)? To jsou hlavní otázky, na které se na následujících stránkách pokusíme nalézt odpověď.

Celou práci rozdělíme na tři hlavní části. V té první si popíšeme stručný vývoj SZBP, její fungování, nástroje a role hlavních institucí. Přitom se zaměříme také na největší problémy, se kterými se společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie v minulosti potýkala.

V druhé části pak přejdeme již k samotným proměnám, které zavádí Lisabonská smlouva. Naším cílem bude analyzovat tyto hlavní institucionální změny a jejich dopad na praktické fungování SZBP. Zaměříme se zejména na změnu postavení SZBP v rámci EU, proměnu rolí hlavních institucí a orgánů EU v oblasti SZBP, vytvoření nového postu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a také vznik Evropské služby pro vnější činnost. V rámci SZBP se budeme taktéž zabývat změnami, které Lisabonská smlouva přináší do oblasti Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP), coby součásti SZBP.

Po představení těchto nejdůležitějších změn se pak ve třetí části pokusíme provést analýzu jejich faktického přínosu pro oblast SZBP a porovnáme je s hlavními problémy SZBP z doby, než vstoupila Lisabonská smlouva v platnost. Zaměříme se na pět největších dosavadních nedostatků společné zahraniční a bezpečnostní politiky a na to, zda-li je dokáže Lisabonská smlouva odstranit. Jedná se konkrétně o otázky související s přehledností institucionálních struktur, jednotnou vnější reprezentací, efektivitou, flexibilitou a financováním SZBP.

Naší snahou však nebude pouze popsat faktické změny tak, jak vyplývají ze samotné Lisabonské smlouvy, ale především zhodnotit dopad na praktické fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky v praxi. Pokusíme se nejen upozornit na výhody nového institucionálního uspořádání této oblasti, ale zároveň identifikovat i možná úskalí a nebezpečí budoucích problémů. V neposlední řadě nás bude také zajímat, zda-li Lisabonská smlouva skutečně posílí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie, a tím pádem i roli Unie na mezinárodním poli.

Při práci budeme využívat standardních metodologických postupů, zejména analýzy, komparace a

indukce. Budeme vycházet především z práce s primárními zdroji<sup>3</sup>, tedy se zakládajícími evropskými smlouvami a jejich pozdějšími pozměňujícími texty, zejména pak Lisabonskou smlouvou, na kterou se zaměříme. Pokusíme se popsat institucionální ukotvení a charakter SZBP v evropských smlouvách a poté analyzovat, jak se toto uspořádání projevuje v jejím každodenním fungování.

Pro ilustraci konkrétních případů z praxe budeme také pracovat s rozhodnutími Rady EU, společnými akcemi a postoji, která Rada EU přijala, a dalšími dokumenty ostatních evropských institucí (zejména Evropské rady, Evropské komise, ale i například Evropského soudního dvora).

Dále budeme pracovat s dostupnými sekundárními zdroji, které z různých úhlů pohledu pojednávají o společné zahraniční a bezpečnostní politice EU a popisují její vývoj, institucionální rámec, postavení v rámci Evropské unie, či praktické fungování a její výhody i nevýhody.

Tyto sekundární zdroje lze rozdělit do dvou skupin. První<sup>4</sup> tvoří díla pojednávající o SZBP v době před podpisem

---

<sup>3</sup> Zejména: *Evropská unie – Konsolidovaná znění smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2006. [cit. 2009-08-12]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf> >; *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-10-20]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:CS:PDF> >; *Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-10-20]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:CS:PDF> >; *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2007. [cit. 2009-08-12]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML> >.

<sup>4</sup> Například: Cameron, Fraser. *An Introduction to European foreign policy*. Abingdon : Routledge, 2007. ISBN 0-415-40767-2; Eeckhout, Piet. *External relations of the European Union : legal and constitutional foundations*. Oxford : Oxford University Press, 2004. ISBN 0-19925165-7; Jopp, Mathias; Schlotter, Peter. *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. In Jopp, Mathias; Schlotter, Peter (ed.). *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden : Nomos, 2007. ISBN 978-3-8329-2910-7. s. 381 – 395;

Lisabonské smlouvy a druhou<sup>5</sup> pak díla, která se již zabývají samotnou Lisabonskou smlouvou a tím, jaký dopad by na fungování SZBP mohla mít.

---

Regelsberger, Elfriede : Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Das Regelwerk im Praxistest. In Jopp, Mathias; Schlotter, Peter (ed.). *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden : Nomos, 2007. ISBN 978-3-8329-2910-7, s. 59 – 90.

<sup>5</sup> Například: Duke, Simon. The Lisbon Treaty and External Relations. In *EIPASCOPE* [online]. 2008, no. 1 [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: < [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907\\_SCOPE2008-1-3\\_SimonDuke.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907_SCOPE2008-1-3_SimonDuke.pdf) > ; Hofmann, Andreas; Wessels, Wolfgang. Kein Konsens über Kohärenz? Auswärtiges Handel der EU nach Lissabon. In *WeltTrends* [online]. 2008, März/April 2008. [cit. 2009-12-11]. Dostupný z WWW: < [http://www.welttrends.de/downloads/WT59\\_HofmannWessels.pdf](http://www.welttrends.de/downloads/WT59_HofmannWessels.pdf) > .; Wessels, Wolfgang; Bopp, Franziska. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead? In *Challenge* [online]. 2008, no. 6 [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: < [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_The\\_Institutional\\_Architecture\\_of\\_CFSP\\_after\\_the\\_Lisbon\\_Treaty.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf) > .; CEPS, EGMONT, EPC. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. [online]. Joint Study, November 2007. [cit. 2009-11-21]. Dostupný z WWW: < <http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> > .

# 1. SZBP před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost

## 1.1. Vznik SZBP a obecná charakteristika jejího fungování

Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie byla vytvořena v roce 1993 na základě Smlouvy o Evropské unii<sup>6</sup>, zvané též jako Maastrichtská smlouva. Maastrichtskou smlouvou oficiálně vznikla Evropská unie založená na tzv. třech pilířích. První pilíř tvořilo Evropské společenství, druhý společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí pilíř pak policejní a soudní spolupráce v trestních věcech.

Ačkoli všechny tři pilíře spadaly pod zastřešující strukturu EU, výrazně se mezi sebou lišily zejména pravomocemi jednotlivých evropských orgánů a také rozhodovacími procesy a nástroji, které může EU při prosazování daných politik použít. Odlišné bylo také jejich právní zakotvení. Zatímco první pilíř se řídil Smlouvou o založení evropského společenství, druhý a třetí pilíř se pak řídil již zmiňovanou Smlouvou o Evropské unii.

Vznik SZBP v praxi tedy znamenal, že spolu se vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost získala Evropská unie možnost vystupovat jednotně i na mezinárodní scéně a

---

<sup>6</sup> Jelikož byla od svého podpisu v roce 1992 Smlouva o Evropské unii několikrát pozměněna a doplněna, bude pro jasnost při odkazování **výhradně na původní znění** Smlouvy o EU (tak jak byla zveřejněna v Úředním věstníku EU 29. července 1992 a v platnost vstoupila 1. listopadu 1993) užívána zkratka „MS“, podle jejího častého označení Maastrichtská smlouva. Při odkazování na poslední platné znění Smlouvy o Evropské unii **před vstupem** Lisabonské smlouvy v platnost bude používána zkratka „SEU“ a pro Smlouvu o založení Evropského společenství zkratka „SES“. Jedná se o konsolidované znění obou Smluv uveřejněné v Úředním věstníku 29. prosince 2006.

Pro jasné odlišení změn vyplývajících z Lisabonské smlouvy bude při odkazování na konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii platné **po vstupu** Lisabonské smlouvy v platnost 1. prosince 2009 používána zkratka „nová SEU“.

zpřehlednit tak svoje působení navenek, aby bylo transparentnější a koherentnější zejména pro třetí země, stejně jako další aktéry mezinárodních vztahů. Nejednotná a často nepřehledná reprezentace zahraničněpolitických postojů jednotlivých členských států byla totiž právě pro třetí země často velmi problematická. Nemohly se tak na Evropskou unii spolehnout jako na spolehlivého partnera s jasnými a transparentními názory.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika získala své právní ukotvení především v Hlavě V. Smlouvy o Evropské unii s názvem Ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

Podle článku 11, odstavce 1 SEU v sobě společná zahraniční a bezpečnostní politika EU zahrnovala „*všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky*“ (čl. 11 odst. 1 SEU). Jednotlivé členské státy se tak zavázaly jednat v souladu se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou EU a to včetně svého působení na půdě mezinárodních organizací.

Dle téhož článku si členské státy v oblasti SZBP vytyčily za své cíle chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Evropské unie a posilovat její bezpečnost ve všech formách. Na mezinárodním poli se pak zavázaly zasazovat o zachování míru, posilovat mezinárodní bezpečnost, spolupráci a rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, a také dbát na dodržování lidských práv a základních svobod (čl.11 odst. 1 SEU).

Co se týče cílů v oblasti bezpečnostní politiky, zaujímaly členské státy spíše zdráhavější stanovisko. V samotné Maastrichtské smlouvě byla proto zmíněna pouze možnost vytvořit v budoucnosti společnou obrannou politiku (článek J.4 MS), ale konkrétní podoby se jí začalo dostávat až mnohem později (viz. 2.3).



### 1.1.1. Mezivládní charakter spolupráce

Důležitou charakteristikou společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU je její mezivládní charakter. Druhý pilíř byl již od svého vzniku stavěn striktně na zásadách intergovernmentalismu, což byl také jeden z hlavních rysů, který odlišoval druhý pilíř od pilíře prvního. Samotné formování společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU tedy zůstávalo výlučně v kompetenci jednotlivých členských států a ne evropských institucí.

Zároveň to znamenalo, že existence této politiky nijak nesměla zabraňovat členským státům provádět i nadále svoji samostatnou zahraniční a obrannou politiku. Dle článku 11, odstavce 2 SEU však musely dbát na to, aby jejich zahraničněpolitické aktivity nebyly v rozporu se zájmy Evropské unie a jejím působením na mezinárodní scéně.

S postupem času se však ukázalo, že tato zásada intergovernmentalismu vedlo často k nedostatečné flexibilitě jednání a začaly se proto formovat tzv. nástroje flexibility, které měly efektivitu SZBP v tomto směru zvýšit, aniž by byl její mezivládní charakter narušen. Jak si ukážeme v oddíle 2.1.2., v oblasti rozhodování byla pro tento účel zavedena možnost konstruktivního zdržení se hlasování a Niceskou smlouvou pak vznikla možnost tzv. posílené spolupráce. Ta umožňovala omezenému počtu členských zemí navázat v otázkách SZBP, s výjimkou oblasti bezpečnosti a obrany, užší spolupráci (více podkapitola 3.6.).

### 1.1.2. Rozhodování

Důležitost zachování mezivládního charakteru druhého pilíře se promítla i do způsobu hlasování v rámci SZBP. Jelikož zahraniční a zejména obranná politiky byly vždy pro jednotlivé členské země velmi citlivou otázkou a jakýkoli náznak ohrožení jejich suverenity v této oblasti narazil v zásadě na tvrdý odpor, již od samého počátku SZBP měla Rada EU v rámci druhého pilíře povinnost přijímat rozhodnutí výhradně jednomyslně (čl. 23 odst. 1 SEU).

K tomuto pravidlu však byly zavedeny 3 výjimky, u kterých existovala možnost přijímat rozhodnutí kvalifikovanou většinou. V prvním případě se jednalo o přijetí společné akce nebo společného postoje na základě již existující společné strategie. V druhém případě mohla Rada kvalifikovanou většinou přijmout rozhodnutí k provedení společné akce nebo společného postoje. V třetím případě pak mohla Rada jmenovat kvalifikovanou většinou zvláštního zástupce pro jednotlivé politické otázky (čl. 23 odst. 2 SEU).

I zde však zůstalo členským státům k dispozici několik pojistných mechanismů, jak se před hlasováním „pouhou“ kvalifikovanou většinou bránit. Zejména to byla možnost postavit se proti hlasování kvalifikovanou většinou uvedením tzv. důležitého důvodu státní politiky. Jinými slovy to znamenalo, že i přes rozšíření možnosti hlasování kvalifikovanou většinou, vlastnil každý členský stát právo veta a pokud chtěl, tak mohl jakékoli rozhodnutí v rámci SZBP zablokovat. Navíc měla Rada jako celek i možnost kvalifikovanou většinou rozhodnout o postoupení Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí (čl. 23 odst. 2 SEU).

V neposlední řadě stálo v odstavci 2 taktéž vyloučení otázek souvisejících s vojenstvím nebo obranou z možnosti

kvalifikovaného hlasování a tedy ponechání požadavku výlučně hlasování jednomyslného.

Lpění na dodržování mezivládního charakteru SZBP je patrný i ve skutečnosti, že v praxi se tří výše uvedených výjimek téměř vůbec nevyužívalo a členské státy tak trvaly na přijímání jednomyslných rozhodnutí (Jopp 2003 : 3).

Jelikož tedy akceschopnost SZBP závisela téměř výhradně na jednomyslném souhlasu všech členských států, zavedla Amsterodamská smlouva tzv. možnost konstruktivního zdržení se hlasování. Dle článku 23 SEU<sup>7</sup> bylo tím pádem možné nehlasovat a následně se ani neúčastnit provádění daného rozhodnutí, zároveň ale jeho přijetí ani neblokovat, tzn. nevetovat. Tato možnost se však s velkým uplatněním v praxi nesesetkala a poprvé jí bylo využito až v únoru 2008, kdy se Kypr rozhodl neúčastnit hlasování o společné akci, která jmenovala Pietera Feitha zvláštním zástupcem pro Kosovo a o ustavení mise policejních a soudních expertů (van Eekele, Kurpas 2008 : 10).

### 1.1.3. Právní subjektivita

Lpění na principu jednomyslnosti však nebylo ani zdaleka jediným rysem SZBP, který její efektivní fungování často komplikoval. Časem se ukázalo, že pro úspěšné fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU byla obrovskou překážkou chybějící právní subjektivita Evropské unie. Právní subjektivitu měl totiž pouze první pilíř, tedy Evropské společenství (článek 281 SES), ale na druhý pilíř se daná právní subjektivita nevztahovala. V praxi to tedy znamenalo, že Evropské unii nepříslušela možnost uzavírat mezinárodní dohody se třetími zeměmi či mezinárodními organizacemi.

---

<sup>7</sup> V Amsterodamské smlouvě se jednalo o článek J.13, odstavec 1.

Evropská unie tím byla výrazně omezena a často se hledal způsob, jak tuto skutečnost obejít. Eeckhout v této souvislosti například zmiňuje převzetí správy Mostaru po válce v bývalé Jugoslávii. Jak k tomu dodává: „*EU sama nemohla uzavřít dohodu se stranami konfliktu a došlo tak k podepsání Memoranda o porozumění členskými státy EU a Západoevropskou unií<sup>8</sup> spíše než Unii samotnou.*“ (Eeckhout 2004 : 157 – 158). Jinými slovy to tedy vedlo k tomu, že jelikož nemohla Evropská unie uzavřít mezinárodní smlouvu se třetí zemí vlastním jménem, učinila tak jménem svých členských států.

Možnost uzavírání mezinárodních smluv poprvé zmiňuje teprve Amsterodamská smlouva a dále rozpracovává Niceská smlouva. Ani v jednom případě však nedošlo k explicitnímu vzniku právní subjektivity Evropské unie, ale pouze o možnost Rady pověřit vyjednáváním dohody stávající předsednictví. Jak stojí v článku 24, odstavci 1 SEU: „*Je-li k provedení této hlavy nezbytné uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, může Rada zmocnit předsednictví, aby za tímto účelem zahájilo jednání, případně s podporou Komise. Takové dohody uzavírá Rada na doporučení předsednictví.*“

#### 1.1.4. Financování

Z hlediska praktického fungování SZBP nesmíme opomenout zmínit její financování, jelikož by bez dostupných finančních zdrojů nebylo samozřejmě možné jednotlivá rozhodnutí v praxi implementovat. Jak jsme již zmiňovali v úvodu, dostupnost finančních prostředků je jedním ze

---

<sup>8</sup> Západoevropská unie (ZEU) je mezivládní organizace zabývající se bezpečnostně-obranými otázkami, která však již v dnešní době není de facto aktivní a všichni její členové jsou zároveň členy EU (více viz podkapitola 2.4. o evropské bezpečnostní a obranné politice).

základních předpokladů pro efektivní fungování SZBP. Ve Smlouvě o EU upravuje financování společné zahraniční a bezpečnostní politiky článek 28, který výdaje SZBP rozděluje na tzv. mandatorní a nemandatorní (operativní) výdaje.

Zatímco správní, tedy mandatorní výdaje jsou vždy hrazeny přímo z rozpočtu Evropských společenství (čl. 28 odst. 2 SEU), nemandatorní výdaje k financování konkrétních operací SZBP jsou financovány z rozpočtu Společenství jen v případě, kdy se nejedná o vojenské nebo obranné operace, či tak o nich nerozhodla jednomyslně Rada (čl. 28 odst. 3 SEU). Mezi tyto operace nevojenského charakteru, jejichž financování spadá do kategorie nemandatorních výdajů, patří vysílání pozorovatelských misí, pomoc třetím zemím při organizaci voleb, vysílání reprezentantů EU do třetích zemí, předcházení konfliktům, finanční pomoc při odzbrojování, nebo třeba i příspěvky na mezinárodních konferencích.

V případě, kdy jsou nemandatorní výdaje na SZBP financovány z rozpočtu Evropských společenství, bylo před Lisabonskou smlouvou nutné, aby jejich použití schválil Evropský parlament (viz oddíl 2.2.4). V praxi to tedy vypadalo tak, že Rada rozhodla o provedení společné akce a o jejím rozpočtu, tedy o finanční částce, která měla být využita na veškeré výdaje s danou operací spojené. Daný rozpočet se pak postoupil Evropskému parlamentu ke schválení a až poté Evropská komise následně určenou částku z rozpočtu Společenství vydala (Evropská komise : 2001). V dané společné akci pak bylo konkrétně specifikováno, jaká částka je na misi vyčleněna a pro jaké účely je možno dané prostředky použít.

Výdaje, které nejsou pokryty z rozpočtu Společenství, pak hradí jednotlivé členské státy poměrným klíčem na základě hrubého národního produktu (čl. 28 odst. 3 SEU). Jak již bylo uvedeno výše, do této kategorie spadají veškeré výdaje na operace SZBP vojenského či obranného charakteru (tedy

vojenské mise – viz podkapitola 2.3.), pokud Rada nerozhodne jinak. Pro tento účel byl vytvořen v roce 2004 tzv. finanční mechanismus Athena<sup>9</sup>, který měl usnadnit vypočítávání příspěvků jednotlivých členských států na financování vojenských a obranných operací EU.

Co se týče platů vojenského či civilního personálu, který do akce vysílají jednotlivé členské státy, nesou zároveň tyto členské státy i náklady na jejich platy, cestovní výdaje a zdravotní pojištění. Výjimky tvoří pouze náklady na diety či příplatky za riziko a ztížené podmínky (viz například Společná akce Rady 2008/124/SZBP – EULEX Kosovo).

Ačkoli ve Smlouvě o EU byla pravidla pro financování SZBP jasně daná, praxe byla opět mnohem složitější. Hlavním problémem totiž často bylo samotné rozdělení na administrativní a operativní výdaje (respektive mandatorní a nemandatorní). Jak uvádí Maurer: *„Je těžké zjistit, kudy vede ta dělicí čára mezi administrativními a operativními výdaji. Navíc některé členské státy upřednostňují širokou interpretaci termínu administrativní výdaje, aby se vyhnuly vysokým národním nákladům na operace SZBP“* (Maurer 2004 : 12). Jinými slovy se často členské státy snažily do mandatorních výdajů zařadit i výdaje nemandatorní, jelikož ty by pak byly automaticky hrazeny z rozpočtu Unie.

To však ani zdaleka nebyl problém jediný. Podobnou taktiku mnohdy totiž volila i samotná Rada, byť k tomu měla jiné pohnutky. Jejím cílem bylo vyhnout se povinnosti nechat si veškeré operativní výdaje hrazené z rozpočtu Společenství schválit Evropským parlamentem. Rada se totiž sama často snažila zahrnout do kategorie mandatorních výdajů i výdaje

---

<sup>9</sup> Do finančního mechanismu Athena nepřispívá Dánsko, jelikož dle článku 6 Protokolu o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, se Dánsko neúčastní vypracovávání a provádění rozhodnutí a činností Evropské unie, které souvisejí s obranou. Z toho důvodu se ani nepodílí na financování těchto operací (Rozhodnutí Rady 2004/197/SZBP).

určené na provedení konkrétní společné akce, které by měly spadat do kategorie výdajů nemandatorních. Důvod byl prostý. Cílem byla snaha obejít Parlament. Jak jsme si totiž uvedli již výše, administrativní výdaje (tedy mandatorní) totiž povinnosti schválení Parlamentem nepodléhají. Ačkoli tato kontrola měla vést k větší transparentnosti nakládání s finančními zdroji Unie, opak byl často pravdou a svým způsobem se ukázala vlastně kontraproduktivní. (Maurer 2004 : 15).

## 1.2.Nástroje SZBP

Evropská unie má k provádění svých cílů v rámci SZBP k dispozici několik nástrojů. Maastrichtská smlouva zavedla společné postoje (článek 15 SEU) a společné akce (článek 14 SEU). Amsterodamskou smlouvou pak byl ještě přidán třetí nástroj zvaný společné strategie (čl. 13 odst. 2 a 3 SEU).

Vedle výše uvedených nástrojů zmíníme také prohlášení a demarše coby klasické nástroje používané před vznikem Evropské unie v rámci již zmiňované evropské politické spolupráce<sup>10</sup>(EPS), kterých se však využívá dodnes.

### 1.2.1. Společné postoje

Společné postoje Evropská unie zaujímá vzájemnou konzultací mezi členskými státy v rámci Rady a to ve všech otázkách zahraniční politiky obecného vlivu. Ve Smlouvě o EU však neexistovalo žádné konkrétní vymezení formy použití

---

<sup>10</sup> Evropská politická spolupráce, známá též jako EPC (European Political Cooperation), byla formou spolupráce v zahraničně-politických otázkách od roku 1970 do vzniku SZBP a je považována za určitou „předchůdkyní“ SZBP.

tohoto nástroje a možnosti jeho použití byly tedy poměrně široké, ale na druhou stranu i nejasné.

V praxi SZBP se společných postojů využívalo v minulosti zejména v rámci vztahů se zeměmi Afriky, Karibiku a Pacifiku. Po teroristických útocích 11. září se jich začalo využívat také v rámci boje proti terorismu. První společný postoj v boji proti terorismu přijala Rada EU 27. prosince 2001 EU, čímž vytvořila seznam osob a skupin podílejících se na teroristických činech a nařídila zmrazení jejich aktiv a jiných finančních zdrojů. Zároveň se zavázala tento seznam pravidelně aktualizovat (Společný postoj Rady EU 2001/931/CFSP).

Společné postoje dále členské státy zaujímal v minulosti například pro zavedení vízových restrikcí vůči představitelům třetí země coby formy sankční politiky Evropské unie (Regelsberger 2007 : 83). Jako konkrétní příklad si můžeme uvést nedávný společný postoj vůči Myanmaru/ Barmě ze 13. srpna 2009. Tento společný postoj zakazuje zástupcům soudní moci s podílem na odsouzení Aung San Suu Kyi cestovat do zemí EU. Zároveň mělo tímto opatřením dojít ke zmrazení aktiv společností, které vlastní buď přímo představitelé režimu, či osoby na ně napojené (Společný postoj Rady EU 2009/615/SZBP).

Kromě výše uvedených příkladů se v minulosti společných postojů užívalo také na podporu demokratických a mírových procesů, pro zamezení šíření zbraní a vzniku konfliktů nebo třeba pro dočasné přijetí konkrétních osob členskými státy z humanitárních důvodů (Eeckhout 2004 : 401). Jako příklad si zde můžeme uvést společný postoj Rady EU 2002/400/SZBP o dočasném přijetí určitých Palestinců členskými státy Evropské unie.



### 1.2.2. Společné akce

Druhým nástrojem zavedeným Maastrichtskou smlouvou byly společné akce. Na rozdíl od společných postojů se v případě společných akcí jednalo o konkrétní událost, o které se Rada rozhodla, že je potřeba na ni touto formou reagovat.

Stejně jako v případě společných postojů bylo použití společných akcí poměrně široké a v minulosti se jich využívalo zejména pro následující účely: podpora demokratických transformačních procesů ve třetích zemích a pomoc při přípravě voleb (včetně jejich monitoringu), podpora stabilizačních a mírových procesů formou finanční a logistické podpory třetím zemím, nebo třeba společné akce týkající se výroby, užití a šíření zbraní a vojenského materiálu (Eeckhout 2004 : 401).

V posledních letech se společných akcí využívalo také při stabilizaci situace v zemích Západního Balkánu. Pod hlavičkou společné akce byli do oblasti vysláni například zvláštní představitelé Unie a do Albánie byla vyslána v rámci společné akce mise na pomoc při vybudování správních a policejních struktur (Regelsberger 2007 : 80 – 81).

Z výše uvedeného vyplývá, že společné akce a společné postoje si jsou v mnoha ohledech velmi podobné, zejména co se týče jejich tematického zaměření. I přesto však mezi nimi existovalo několik důležitých rozdílů.

Obecně lze říci, že oproti společným postojům byly společné akce zpravidla jasněji vymezené s přesně definovaným trváním a prostředky. Jak k tomu uvádí Schneckener, zatímco společné pozice představovaly spíše nezbytnou podmínkou pro vytvoření společné politiky, společné akce se pak snažily tuto politiku implementovat v praxi (Schneckener 2002 : 8). V rámci společných akcí pak bývaly do třetích zemí často vysílány

konkrétní mise a měly tedy oproti společným postojům spíše operativnější charakter.

Společné postoje byly tedy vždy spíše pasivnější, ale získávaly často závaznou sílu v průběhu implementace, zvláště pokud se týkaly zákazu vstupu do EU, vydávání víz či uvalení restrikcí při obchodu s vojenským materiálem a technologiemi (Eeckhout 2004 : 404).

### 1.2.3. Společné strategie

Třetím platným nástrojem SZBP byly společné strategie zavedené Amsterodamskou smlouvou. Podle článku 13, odstavce 2 Smlouvy o Evropské Unii rozhodovala o společných strategiích Evropská rada v oblastech, ve kterých měly členské státy důležité společné zájmy. Jinými slovy měly společné strategie zajistit určitý konsistentní přístup jednotlivých členských států k dané třetí zemi či regionu. Oproti ostatním nástrojům SZBP se však společných strategií příliš často nevyužívalo.

Doposud rozhodla Rada o přijetí společné strategie pouze ve třech případech, a sice vůči Rusku v červnu 1999, Ukrajině v prosinci 1999 a vůči zemím středomořského regionu<sup>11</sup> v červnu 2000 a celkově lze tedy říci, že tento nástroj nedokázal splnit očekávání, která byla do něj vkládána (Regelsberger 2007 : 80 – 81). Tento nástroj byl navíc často kritizován jako neúčinný a přirovnáván k období společných akcí pouze s tím rozdílem, že je přijímá Evropská rada a ne Rada EU. Neméně často je jim pak vyčítána jejich obecnost a rétoričnost (Eeckhout 2004 : 406).

---

<sup>11</sup> Konkrétně se jednalo o země, které byly součástí tzv. Barcelonského procesu, tedy konkrétně Albánie, Alžírsko, Bosna a Hercegovina, Chorvatsko, Egypt, Izrael, Libanon, Libye, Mauritánie, Monako, Černá hora, Maroko, Syrie, Tunisko a Palestinská území.

Při bližším pohledu na ony tři zmiňované strategie, nelze než souhlasit. Společná strategie vůči Rusku měla za cíl konsolidaci demokracie a právního státu v Rusku, integraci Ruska do společného evropského hospodářského a sociálního prostoru, posílení stability a bezpečnosti v Evropě i jinde a spolupráce při řešení výzev na evropském kontinentě včetně otázek životního prostředí, energetiky, obchodování s drogami, lidmi a boj s organizovaným zločinem (Společná strategie Evropské rady 1999/414/CFSP).

V případě společné strategie vůči Ukrajině si EU za své hlavní cíle vytyčila podporu transformačního procesu v Ukrajině, zajištění stability, bezpečnosti a řešení společných výzev v Evropě a podpora posílené spolupráce mezi EU a Ukrajinou v kontextu plánovaného rozšiřování EU na východ (a tedy až k ukrajinským hranicím). Cílem strategie bylo tedy také posílit spolupráci v otázkách justice a vnitra, zejména u vízové politiky, pohraniční spolupráce a nelegální imigrace (Společná strategie Evropské rady 1999/877/CFSP).

Společná strategie vůči Středomoří měla za cíl vytvoření společné oblasti míru a stability skrze politické a bezpečnostní partnerství, dále partnerství v hospodářské, finanční, sociální a kulturní oblasti či podporu klíčových evropských hodnot ve středomořském regionu (tedy lidská práva, demokracie, právní stát, transparentnost). Dále se zasazovala o posílení spolupráce v oblasti justice a vnitra, boj proti xenofobii prosazováním dialogu kultur a o pomoc zemím regionu dosáhnout podle Barcelonské deklarace volný obchod s EU (Společná strategie Evropské rady 2000/458/CFSP).

Z výše uvedeného je patrné, že všechny tři strategie měly velmi široké vymezení, které pokrývalo téměř všechny aspekty vnějších vztahů jednotlivých členských států i Unie jako celku, včetně oblastí spadajících do prvního pilíře (např. obchod, životní prostředí, rozvoj). Naproti tomu ale neobsahovaly jasné

vymezení nástrojů, které měly být k jejich dosažení použity. De facto se omezovaly jen na vágní formulace o zajištění konzistentnosti politik jednotlivých členských států s danou společnou strategií.

Navíc je sporné, do jaké míry se v těchto třech případech (zejména pak s ohledem na vztah k Rusku) jednotlivé členské země těmito strategiemi nakonec vůbec řídily, a zda-li spíše nesledovaly i nadále především vlastní politiku vůči dané zemi či regionu. V praxi tak tyto společné strategie příliš velký vliv neměly. Je poněkud logické, že například členské státy na jihu Evropy připisovaly spolupráci se Středomořím větší důležitost než zbytek Evropy.

Komplikovaný byl také přístup k Rusku zejména pak po rozšíření v roce 2004, kdy do Unie vstoupily země bývalého sovětského bloku a vůči spolupráci s Ruskem se často stavěly mnohem obezřetněji až zdrženlivěji než členské státy západní Evropy.

#### 1.2.4. Prohlášení a demarše

Kromě tří výše uvedených nástrojů se k nástrojům SZBP často řadí ještě prohlášení a demarše, ačkoli v samotné Smlouvě o EU obsaženy coby nástroje SZBP nejsou. Částečně tomu může být proto, že se v oblasti vztahů se třetími zeměmi používaly již před vznikem SZBP, tedy v rámci evropské politické spolupráce.

Jak uvádí Regelsberger, patří ke klasickým nástrojům, které se používaly již v rámci EPS s cílem dosáhnout vlivu na politický vývoj dané země (Regelsberger 2007 : 77).

Prohlášení jsou veřejným vyjádřením pozice, požadavku či očekávání ze strany EU ve vztahu ke třetím zemím nebo

v otázkách mezinárodně-politického významu. Unie je zpravidla vydávala k aktuálním tématům formou tzv. prohlášení předsednictví jménem EU, či prohlášení předsednictví EU.

Prohlášení předsednictví jménem EU vydávala předsednická země po předchozím schválení jednotlivými členskými státy. Většinou se jich využívalo k vyjádření názoru Unie na vývoj ve třetí zemi, výsledky voleb, ale například i při příležitosti ratifikace mezinárodní dohody se třetí zemí, či vyhlášení mezinárodního dne<sup>12</sup>.

Prohlášení předsednictví EU bylo oproti tomu možno zveřejnit i bez předchozího souhlasu členských států v případě, že bylo třeba vydat prohlášení k nějaké náhlé události a na získávání jednotlivých souhlasů členských zemí by tím pádem nebyl dostatek času. Jako nejčastější příklad se nabízí reakce předsednictví odsuzující teroristický útok, atentát nebo reagující na vypuknutí nepokojů, přírodní katastrofu či jiné neštěstí<sup>13</sup>.

Demarší se často užívalo za účelem upozornění na porušování lidských práv, či problematiku obchodování s drogami, ale i v otázkách uprchlictví (Fink-Hooijer 1994 : 19 - 20). Ačkoli se jedná o nejstarší formy nástrojů SZBP, ve skutečnosti se jich velmi často využívá dodnes. Podíváme-li se jen pro srovnání například na rok 2000, vidíme jasně, že jejich využití bylo nesrovnatelně vyšší než využití společných akcí, strategií a postojů (Regelsberger 2007 : 76):

---

<sup>12</sup> Detaily k jednotlivým prohlášením a další ukázky jejich použití viz například prohlášení SZBP na oficiálních stránkách předsednictví České republiky v Radě EU: <http://www.eu2009.cz/cz/news-and-documents/cfsp-statements/default.htm> či prohlášení SZBP na oficiálních stránkách švédského předsednictví: [http://www.se2009.eu/en/moten\\_nyheter?country=&council=category\\_generalaffairs&council=category\\_economicandfinancialaffairs&council=category\\_operationinthefieldsofjustice&council=category\\_employmentsocialpolicyhealth&council=category\\_competitiveness&council=category\\_transporttelecomandenergy&council=category\\_agricultureandfisheries&cq=&show\\_news=true&news=category\\_conclusion&event=](http://www.se2009.eu/en/moten_nyheter?country=&council=category_generalaffairs&council=category_economicandfinancialaffairs&council=category_operationinthefieldsofjustice&council=category_employmentsocialpolicyhealth&council=category_competitiveness&council=category_transporttelecomandenergy&council=category_agricultureandfisheries&cq=&show_news=true&news=category_conclusion&event=)

<sup>13</sup> Tamtéž.

Nástroj	Užití v roce 2000 <sup>14</sup>
Společné akce	21
Společné postoje	33
Společné strategie	1
Prohlášení	184
Demarše	174

### 1.3. Struktura SZBP a role jednotlivých institucí

V této části se zaměříme na nejdůležitější instituce a aktéry v rámci druhého pilíře, stejně jako na roli tří hlavních institucí EU (Rady, Evropské komise a Evropského parlamentu) a jejich vliv na praktické fungování SZBP v době před Lisabonskou smlouvou.

#### 1.3.1. Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku

Post vysokého představitele pro SZBP byl zřízen v roce 1999 Amsterodamskou smlouvou s cílem dát zahraniční politice Evropské unie konkrétní tvář a přispět tak k její větší kontinuitě. Vysoký představitel zároveň zastával i úřad generálního tajemníka Rady Evropské unie. Od samého vzniku tohoto úřadu byl v čele Javier Solana a lze říci, že pod jeho vedením se dostalo tomuto postu poměrně velké důležitosti i viditelnosti.

---

<sup>14</sup> Tabulka vytvořena na základě přehledu frekvence užití jednotlivých nástrojů SZBP z období od vzniku EPS v roce 1970, přes vytvoření SZBP v roce 1993 až do konce roku 2003, jak je uvádí Elfriede Regelsberger v: Regelsberger, Elfriede : Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Das Regelwerk im Praxistest. In Jopp, Mathias; Schlotter, Peter (ed.). *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden : Nomos, 2007. ISBN 978-3-8329-2910-7, s. 59 – 90.

Jedním z hlavních důvodů pro vytvoření pozice vysokého představitele pro SZBP byla snaha o větší přehlednost evropské zahraniční politiky, ale především zajištění její kontinuity s ohledem na půlroční rotující předsednictví. (Regelsberger 2007 : 65 - 66).

Mezi hlavní úkoly vysokého představitele patřilo být nápomocen předsednictví (čl. 18 odst. 3 SEU) a také Radě „*při formulování, přípravě a provádění politických rozhodnutí a případně tím, že vede jménem Rady na žádost předsednictví politický dialog se třetími stranami*“ (čl. 26 SEU).

Vysoký představitel měl v Radě Evropské unie k dispozici tzv. generální sekretariát Rady Evropské Unie a deset generálních ředitelství, přičemž oblast vnějších vztahů spadala pod generální ředitelství E (tzv. Directorate General E, DG E). Vysokému představiteli přímo podléhal útvar pro politické plánování a včasné varování (Policy Planning Unit), vojenský štáb (EUMS) a situační centrum Evropské unie (SitCen).

Ačkoli si během posledních let získal v rámci SZBP tento úřad poměrně vysoký respekt, zůstává otázkou, do jaké míry tomu tak bylo spíše v souvislosti s osobou Javieru Solany, coby osoby s bohatými zkušenostmi v oblasti mezinárodní politiky, než v souvislosti s úřadem samotným a jemu příslušejícími pravomocemi.

Zejména vymezení jeho pravomocí vedlo často k problémům, jelikož se mnohdy překrývaly s pravomocemi Komise a předsednictví. Místo zvýšení efektivity SZBP tak nakonec často docházelo spíše k jejímu ochromení v důsledku kompetenčních sporů (viz. oddíl 2.3.9.)

### 1.3.2. Evropská komise

S ohledem na mezivládní charakter spolupráce v rámci SZBP nebyl vliv Evropské komise nikdy příliš velký. Alespoň bychom tak usuzovali na základě pravomocí, které byly Komisi podle Smlouvy o EU přiřazeny. Podle článku 22 odstavce 1 SEU sice Evropské komisi příslušelo právo předkládat Radě návrhy, ale o toto právo se dělila s členskými státy. V případě, že by se některé členské státy rozhodly provádět posílenou spolupráci, měly povinnost tento návrh předložit Evropské komisi k zaujetí stanoviska (čl. 27 SEU).

V Evropské komisi měl otázky související se SZBP ve svých kompetencích zejména komisař pro vnější vztahy a evropskou politiku sousedství. Oblast vnějších vztahů se však výrazně promítala i do portfolií jiných komisařů a to především komisaře pro rozvoj a humanitární pomoc a komisaře pro rozšíření. Svoji „vnější“ dimenzi mají navíc i jiná vysloveně prvopilířová portfolia jako třeba obchod, ale i zemědělství, doprava nebo rybolov.

V rámci Komise proto bylo vytvořeno tzv. Generální ředitelství pro vnější vztahy RELEX, které bylo za oblast vnějších vztahů zodpovědné. Přestože RELEX tvoří jedno samostatné generální ředitelství Evropské komise, úzce spolupracuje i s jinými generálními ředitelstvími. Jedná se o ta ředitelství, jejichž agenda má dopad na vnější vztahy Unie, ale které však patří k tzv. komunitarizovaným oblastem vnějších vztahů Unie, tedy k vysloveně prvopilířovým portfoliím. V této souvislosti se pak často mluví o tzv. RELEX rodině. Ta kromě Generálního ředitelství pro vnější vztahy zahrnuje ještě Generální ředitelství pro obchod, rozšíření, rozvoj a dále Úřad pro spolupráci EuropeAid a Úřad pro humanitární pomoc ECHO.



Z výše uvedeného je tedy patrné, že společná zahraniční a bezpečnostní politika nebyla v rámci Komise v rukou jedné konkrétní osoby, což s sebou samozřejmě neslo nebezpečí rivality a vnitřních kompetenčních bojů. To platilo zejména pro zmiňované komunitarizované oblasti vnějších vztahů, na které se v rámci prvního pilíře vztahovala jiná pravidla a nástroje, než na společnou zahraniční politiku coby součást pilíře druhého. Jak si ukážeme níže, v praxi nebylo vždy lehké určit, kde přesně vedla hranice mezi politikou Společenství a SZBP a kdo měl mít hlavní slovo.

Není snad proto třeba ani zdůrazňovat, že od vzniku postu vysokého představitele/generálního tajemníka Rady se situace ještě více zkomplikovala, jelikož se na scéně SZBP objevil další silný aktér.

Pokud bychom měly zmínit konkrétní aktivity Komise v oblasti vnějších vztahů, tak se nejčastěji zaměřovaly zejména na již zmiňovanou humanitární pomoc a rozvojovou spolupráci. V minulých letech se navíc Komise často soustředovala na vysílání volebních pozorovatelských misí do třetích zemí. Například v roce 2009 to byly pozorovatelské mise k volbám v Afghánistánu, Mozambiku, Libanonu, Malawi, Ekvádoru a další<sup>15</sup>.

### 1.3.3. Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC)

Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (angl. General Affairs and External Relations Council, GAERC) se scházela vždy přibližně jednou měsíčně a skládala se ze

---

<sup>15</sup> Detaily viz oficiální stránky Evropské komise pro volební pozorovatelské mise:  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/election\\_observation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/index_en.htm)

zástupců členských zemí (často se ho účastnili přímo jednotliví ministři zahraničí), zástupců Komise (nejčastěji komisař pro vnější vztahy, ale eventuelně komisař jiný v závislosti na tématu – např. komisař pro rozšíření, rozvojovou spolupráci, atd.) a vysokého představitele pro SZBP/generálního tajemníka Rady.

Od roku 1999 se navíc začala zvyšovat důležitost témat z oblasti bezpečnostní a obranné politiky a GAERC se postupně začal diferencovat. Nejdříve formou neformálních setkání ministrů obrany a později se konala vždy jednou za předsednictví společná jednání ministrů obrany a ministrů zahraničí. (Regelsberger 2007 : 62 - 63)

Předsedou jednotlivých zasedání byl vždy ministr zahraničí předsednické země. Daná předsednická země zároveň také nastolovala agendu GAERCU (přičemž jednotlivé body agendy byly většinou předem připraveny a předjednány na zasedání COREPERu II<sup>16</sup>).

Dle Smlouvy o EU patřily mezi hlavní úkoly Rady „na základě obecných směrů stanovených Evropskou radou přijímat rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky“ (čl. 13 odst. 3 SEU), doporučovat Evropské radě společné strategie, přijímat společné akce (čl. 14 odst. 1 SEU), a společné postoje (čl. 15 SEU).

Článek 18, odstavec 5 SEU dále umožňoval Radě „kdykoli to považuje za nezbytné, jmenovat zvláštního zástupce pro jednotlivé otázky“. Takovým rozhodnutím Rady byl například jmenován Miroslav Lajčák zvláštním zástupcem EU v Bosně a Hercegovině pro období od 1. července 2007 do 29. Února 2008 (Rozhodnutí Rady EU 2007/427/CFSP).

---

<sup>16</sup> COREPER (z francouzské zkratky Comité des représentants permanents) je výborem stálých zástupců jednotlivých členských zemí při EU, který připravuje a projednává jednotlivé body agendy a návrhy před tím, než se jimi začne zabývat Rada. COREPER se dělí na COREPER I a II podle jednotlivých agend, které má dané uskupení na starosti, přičemž zahraniční otázky projednává COREPER II.

#### 1.3.4. Evropský parlament

Jestliže vliv Evropské komise považujeme za relativně malý, tak vliv Parlamentu byl již od vzniku SZBP ještě mnohem slabší, ne-li přímo marginální. Podle článku 21 SEU měly Evropská komise a předsednictví za úkol Evropský parlament pravidelně informovat o vývoji SZBP a konzultovat s ním hlavní hlediska SZBP (čl. 21 pododst. 1 SEU). Evropský parlament mohl dále klást Radě dotazy nebo jí dávat doporučení (čl. 21 pododst. 2 SEU).

Co se ovšem týče nějaké faktické moci v oblasti SZBP, tak tu Evropský parlament neměl a jeho role při tvorbě SZBP byla vždy spíše pasivní.

Jedinou výjimku tvořila oblast financování SZBP, kde hrál Evropský parlament poměrně zásadní roli, jelikož schvaloval využívání finančních zdrojů ze společného rozpočtu a jejich konečnou výši. Jak například uvádí Florika Fink-Hooijer, mohl hrát Evropský parlament v tomto ohledu zásadní roli, jelikož schvaloval výdaje, které byly klasifikovány jako nemandatorní a mohl je tím pádem měnit, nebo dokonce i zcela odmítnout. (Fink-Hooijer 1994 : 13). Toho si však byla Rada plně vědoma a snažila se tento proces obcházet klasifikováním nemandatorních výdajů určeným na konkrétní operace jako mandatorní (viz oddíl 2.1.4.)

#### 1.3.5. Evropská rada

Evropská rada složená ze sedmadvaceti hlav států a vlád na tvorbu SZBP a její dennodenní průběh také příliš velký vliv neměla. Regelsberger ji například nazývá „*hlasnou troubou důležitých společných pozic*“ (Regelsberger 2007 : 61). Dle článku 13, odstavců 1 a 2 SEU měla za úkol vymezovat zásady a

obecné směry SZBP a dále rozhodovat o společných strategiích. Jak jsme si již ale uváděly v oddíle 2.2.3., i přes velké naděje, které byly do společných strategií vkládány, se v praxi příliš neosvědčily.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika byla tedy fakticky tvořena a diskutována spíše na nižších úrovních (GAERC, Politický a bezpečnostní výbor, apod.) a Evropská rada již často pouze „posvětila“ jednotlivá rozhodnutí.

#### 1.3.6. Předsednictví

Dle článků 18, odstavců 1 a 2 bylo úkolem předsednictví zastupovat Evropskou unii v oblasti SZBP navenek, včetně její reprezentace na půdě mezinárodních organizací a na mezinárodních konferencích. Z tohoto hlediska bylo tedy předsednictví důležité zejména pro třetí země, jelikož na šest měsíců propůjčovalo Evropské Unii svoji tvář a tím pádem i tvář její společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Nevýhody s tím spojené jsou však velmi nasnadě. Je to především rotující princip, který tedy znamenal proměnu nejen této tváře, ale i hlavních priorit dvakrát ročně. A vzhledem k tomu, že mělo předsednictví zmiňovanou reprezentativní funkci navenek, hrozil tak nedostatek kontinuity a pro třetí země či mezinárodní organizace nedostatek transparentnosti.

Jasnosti zastupování ani příliš nepomáhala skutečnost, že o tuto tvář navenek se předsednictví v oblasti SZBP dělilo s vysokým představitelem, který měl právě tento chybějící prvek kontinuity zajišťovat. To však nebylo ani zdaleka lehké. Jak dodává Cameron: „*Všechna předsednictví, ať se již jedná o velké či malé členské země, mají jen velmi malou chuť se [s vysokým představitelem] dělit o záři reflektorů*“ (Cameron 2007 : 48).

Jelikož je však šest měsíců příliš krátká doba na dosažení vytyčených cílů, ustálila se praxe tzv. předsednického tria. Trio se skládalo vždy z tří po sobě jdoucích předsednických zemí, které si stanovily společný základní program a hlavní priority na daných osmnáct měsíců. I když měla pak každá předsednická země i svůj vlastní program na daných šest měsíců, program tria měl naznačovat alespoň v základních obrysech priority pro konkrétní rok a půl. Cílem těchto předsednických trií bylo zamezení příliš časté změny směřování kurzu Unie a také poskytnutí většího prostoru a více času pro dosažení vytyčených cílů.

### 1.3.7. Politický a bezpečnostní výbor (PSC/COPS)

Politický a bezpečnostní výbor zvaný též PSC nebo COPS<sup>17</sup> byl vytvořen až Niceskou smlouvou roce 2001. Dle článku 25 SEU k jeho úkolům patřilo sledování mezinárodní situace, podávání stanovisek Radě a sledování provádění odsouhlasených politik v praxi, vykonávání politické kontroly a strategické řízení při operacích určených k řízení krizí (článek 25 SEU). Pro praktické fungování SZBP tedy hrál již od začátku poměrně důležitou roli. Jak uvádí Cameron „*je středem, kolem kterého se SZBP odvíjí*“ (Cameron 2007 : 45).

Důležitou charakteristikou politického a bezpečnostního výboru je jeho aktivní denní činnost prostřednictvím neformálních diskusí. Formální zasedání se pak odehrává vždy v úterý a pátek. Zasedání probíhají na úrovni juniorních velvyslanců stálých zastoupení při EU jednotlivých členských zemí. Mezi jeho úkoly patří monitorování mezinárodní situace a následné informování Rady.

---

<sup>17</sup> V praxi se běžně můžeme setkat s oběma zkratkami, tedy: PSC dle zkratky anglického názvu Political and Security Committee a COPS dle francouzského názvu Comité politique et de sécurité.

### 1.3.8. Trojka

Opomenout nesmíme ani Trojku, tedy hlavní formaci SZBP, která před Lisabonskou smlouvou ve většině případů Evropskou unii zastupovala při jednáních s třetími zeměmi. Název této formace je však poněkud zavádějící, jelikož členů bylo často více.

Trojka se běžně skládala ze zástupce stávajícího předsednictví, Sekretariátu Rady EU, Komise a většinou ještě zástupce následujícího předsednictví. Na té nejvyšší úrovni se jí tedy účastnili většinou ministr zahraničí členského státu, který zrovna předsedal Radě EU, vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, evropský komisař pro vnější vztahy a evropskou politiku sousedství a ministr zahraničí členského státu, který se ujímal předsedání Rady EU v následujícím půlroce.

Pro zhodnocení efektivity takového složení asi ani není třeba zabíhat příliš do detailů. Občas se stačilo jen podívat na tiskovou konferenci po jednání trojky se třetí zemí, kdy proti jednomu (zpravidla) ministroví zahraničí třetí země seděl panel hned čtyř zástupců Unie (jednoho za Radu, jednoho za Komisi a dvou za předsednictví). Není tedy těžké si představit, jakým způsobem musela probíhat příprava dané akce, koordinace priorit a rozdělení diskutovaných agend mezi jednotlivé aktéry.

### 1.3.9. Kompetenční spory v rámci SZBP

Jednou z hlavních překážek pro efektivní fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU byly nedostatečně jasně vymezené pravomoci jednotlivých jejích aktérů, což často vedlo nejen k nepřehlednosti pro vnějšího pozorovatele, ale i kompetenčním sporům. Je to trochu paradox, který vychází ze samotného charakteru SZBP a jejího vývoje.

Na jednu stranu členské státy bedlivě střežily zachování mezivládního charakteru SZBP, na druhou stranu se od jejího vzniku v roce 1993 snažily o její zefektivnění a posílení její koherentnosti. To vedlo k vytváření nových uskupení a postů, zejména pak postu vysokého představitele pro SZBP. Tím vzniklo nebezpečí vytvoření paralelních struktur v rámci Rady a Komise, které by se ve svých kompetencích v oblasti SZBP vzájemně prolínaly a opět vedly k již tolikrát zmiňované netransparentnosti pro třetí země. K tomu se navíc přidala ona tradiční rivalita mezi jednotlivými institucemi a jejich představiteli a snaha o to mít to hlavní slovo. Bohužel tak snaha o zefektivnění a posílení SZBP často naopak vedla k novým problémům.

V jistých oblastech se na možnost překrývajících se kompetencí ve Smlouvě o EU a Smlouvě o ES myslelo a patřičným způsobem se tomu předešlo, respektive oblast působnosti Komise a Rady byla jasně vymezena. Duke uvádí jako příklad přerušení či omezení hospodářských styků se třetí zemí (článek 301 SES), kdy Rada přijímá rozhodnutí kvalifikovanou většinou na návrh Komise. V praxi to tedy znamená, že je to Rada, která má hlavní slovo, protože přijímá patřičná sankční opatření a Komise sice daná opatření navrhuje, ale dále pouze už jen dohlíží na jejich implementaci (Duke 2006: 2).

V celé řadě jiných otázek tomu tak však není, a Smlouvy na tuto jasnou dělicí čáru nepamatují. V důsledku pak není jasné, kdo má to hlavní a konečné slovo.

Tento problém se objevoval zejména u politik Evropského společenství (tedy prvopilířových politik) s dopadem na vnější vztahy EU. Jako konkrétní příklad si můžeme uvést oblast rozvojové spolupráce, tedy jednu z politik Společenství, která má silnou vazbu na vnější vztahy.

V oblasti rozvojové spolupráce došlo mezi Radou a Komisí dokonce i k žalobě u Evropského soudního dvora. V roce 2005 se Komise obrátila na Soudní dvůr, aby zrušil rozhodnutí Rady 2004/833/SZBP ze dne 2. prosince 2004 o provádění společné akce 2002/589/SZBP z roku 2002 zaměřené proti šíření ručních palných a lehkých zbraní v zemích Hospodářského společenství západoafrických států (ECOWAS). Komise argumentovala právě tím, že Rada překročila svoje kompetence, jelikož daná otázka se týkala politiky rozvojové spolupráce, která spadá do komunitarizovaných politik Společenství a ne do oblasti SZBP.

Mezi Komisí a Radou se v roce 2004 rozhořel spor ohledně finanční a technické pomoci zemím ECOWASu. Zatímco Rada chtěla jednat okamžitě, Komise se stavěla proti, a když už by se mělo něco dělat, tak jedině v rámci rozvojové politiky Společenství, ne SZBP (Vooren 2008 : 14). V roce 2004 Rada nicméně přijala rozhodnutí o finanční a technické pomoci zemím ECOWASu, které mělo sloužit k implementaci společné akce z roku 2002 (rozhodnutí Rady EU 2004/833/SZBP).

Komise na to reagovala tak, že žádala nejen zrušení tohoto rozhodnutí, ale zároveň chtěla, aby byla ona původní společná akce z roku 2002 prohlášena za protiprávní. Soudní dvůr dal nakonec Komisi za pravdu a rozhodnutí Rady zrušil s odůvodněním, že spadá do oblasti rozvojové spolupráce Společenství a tedy do kompetencí prvního pilíře. Co se týče napadené společné akce o moratoriu na ruční palné a lehké zbraně, tak Soudní dvůr konstatoval, že jelikož rozhodnutí o provádění této akce bylo zrušeno, není proto třeba se protiprávností akce samotné ani zabývat (Soudní dvůr 2008).

Tento příklad nám může posloužit jako názorná ukázka problémů, ke kterým můžou nejasně vymezené kompetence vést a jak může být pak celé fungování SZBP neefektivní. Přitom právě jasným vymezení pravomocí jednotlivých institucí by šlo



obdobným problémům předejít a neztrácet řádově několik let dohadováním se u Soudního dvora (rozhodnutí Evropského soudního dvora bylo až v roce 2008!)

Neméně problematická je i otázka reprezentace Unie navenek, kde se s vysokým představitelem pro SZBP střetával nejen příslušný komisař (především komisař pro vnější vztahy), ale i příslušný momentální předseda Rady EU. Jak jsme již zmiňovali výše, ačkoli to měl být právě vysoký představitel, který dává Unii navenek jednotnou „tvář“, předsednictví si tuto příležitost nerado nechávalo utéct. A totéž můžeme říci i o komisaři pro vnější vztahy, který se o to více snažil si vytyčit a chránit své teritorium, jelikož se musel prosadit nejen oproti vysokému představiteli, ale i oproti svým kolegům komisařům, jejichž portfolia s oblastí vnějších vztahů také souvisela.

Rozřešení těchto sporů a otázka, která tvář se navenek nejvíce prosadí, pak do značné míry záleželo na jednotlivých osobnostech, které daný post v té době zastávaly, ať již se jednalo o komisaře, vysokého představitele či zástupce předsednické země. Pokud to byly osobnosti silné a na mezinárodním poli známé, byla tato situace o to složitější. Rozhodně asi nemůžeme tvrdit, že by poslední komisařka pro vnější vztahy Benita Ferrero-Waldnerová (či její předchůdce Chris Patten) měla stejné zahraničně-politické renomé jako Javier Solana. Nicméně i přesto se jednalo o zkušenou, na mezinárodním poli známou a hlavně ambiciózní političku a diplomatku, což boj o to, koho bude „více vidět“, příliš neulehčovalo.

Cameron k tomu uvádí, že ačkoli navenek je to především vysoký představitel, který je většinou považován za určitého „náčelníka“, je náčelníkem s velmi málo indiány a velmi málo penězi. Naproti tomu komisař pro vnější otázky a evropskou politiku sousedství má peníze, lidské zdroje, a

praktické možnosti k implementaci jednotlivých politik. Jak dodává: *Komisař má praktickou moc, ale vysoký představitel/generální tajemník má politický profil*“ (Cameron 2007 : 57).

To ovšem z praktického hlediska, kromě oblastí, ve kterých možnost překrývajících se kompetencí opravdu vyřešily samotné Smlouvy (např. zmiňované přerušení hospodářských vztahů), skutečné fungování neulehčovalo. V konečné fázi to tedy záviselo na jednotlivých osobnostech, jak velkou sílu svému postu dokázaly dát. Javier Solana coby vysoký představitel byl v tomto směru poněkud úspěšný a i s „malým počtem indiánů“ si dokázal vydobýt pro svoji funkci respekt. Přesto však ani zdaleka nebyl onou jedinou tváří SZBP, kterou měl původně být.

## 1.4. Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP)

### 1.4.1. Vznik EBOP

Bezpečnostní dimenzi do SZBP poprvé zavedla Amsterodamská smlouva článkem J.7<sup>18</sup>, který uvádí: „*Společná zahraniční a bezpečnostní politika zahrnuje všechny otázky, které se týkají bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení rámce společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně, rozhodne-li tak Evropská rada.*“ Tím byl vytvořen první faktický rámec pro rozvoj Evropské bezpečnostní a obranné politiky<sup>19</sup> v praxi.

Amsterodamská smlouva zároveň zahrnula i cíle z tzv. Petersbergské deklarace (známé též jako Petersbergské úkoly),

---

<sup>18</sup> V konsolidovaném znění Smlouvy o Evropské unii se pak jednalo o článek 17 SEU.

<sup>19</sup> V praxi je možné se často setkat i v češtině s užitím anglické zkratky ESDP (European Security and Defence Policy) místo české zkratky EBOP.

které přijala Ministerská rada Západoevropské unie<sup>20</sup> v roce 1992.

Veškerá rozhodnutí a akce Unie, které souvisely s obranou, však měla v té době dle Amsterodamské smlouvy v praxi provádět právě zmiňovaná Západoevropská unie. Její napojení na Evropskou unii bylo potvrzeno také skutečností, že vysoký představitel pro SZBP Javier Solana se stal zároveň i generálním tajemníkem ZEU.

Hlavní role ZEU v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky se změnila až s přijetím Niceské smlouvy. Niceská smlouva totiž tento odkaz, že ZEU provádí unijní rozhodnutí a akce související s obranou, úplně odstranila<sup>21</sup>.

V prosinci 2003 pak přijala Evropská rada dokument s názvem Evropská bezpečnostní strategie (EBS), který vytvořil strategický rámec pro použití nástrojů EBOP. Bylo to poprvé, co se Evropská unie byla schopna shodnout na jasném strategickém konceptu a bezpečnostních prioritách. Paradoxně se tak navíc událo v době Americké invaze do Iráku, kdy byla Evropská unie nejméně rozdělená (Cameron 2007 : 6–7).

#### 1.4.2. Institucionální rámec

Vzhledem k tomu, že vývoj SZBP v oblasti obrany byl velmi opatrný a stál spíše v pozadí, nedisponovala zprvu obranná dimenze SZBP ani žádným silnějším institucionálním rámcem. Jak jsme si již uváděli výše, implementaci rozhodnutí a akcí obranného charakteru měla původně plnit ZEU.

---

<sup>20</sup> Amsterodamská smlouva ve vztahu k ZEU uvedla možnost jejího budoucího začlenění do struktur EU (článek J.7, odstavec 1 AS), k tomu však v praxi nikdy nedošlo a její vliv s postupem času slábnul. Část jejích funkcí byla přesunuta pod EU a v současné době je ZEU již de facto neaktivní, byť formálně ještě existovat nepřestala. Jak uvádí například Emerson a Gross, v roce 1999 se ZEU eufemisticky považovala za organizaci, která již dokončila svůj mandát (Emerson, Gross 2007 : 7).

<sup>21</sup> Viz. článek J.7 odst. 3 Amsterodamské smlouvy a článek 17 odst. 3 Niceské smlouvy.

Časem však začaly pro obranné otázky vznikat orgány i přímo v rámci unijních struktur. V kontextu EBOP je důležité zmínit Evropskou obrannou agenturu (EDA) a vojenský štáb EUMS.

Vojenský štáb (EUMS) byl zřízen v roce 2001 rozhodnutím Rady s cílem poskytovat Radě odborné vojenské informace a posuzovat plánování evropských misí na základě evropské bezpečnostní strategie. Mezi jeho úkoly dále patří včasné varování, vyhodnocování situace, strategické plánování a sledování potenciálních krizí. Dle rozhodnutí Rady spadal vojenský štáb přímo pod kontrolu vysokého představitele pro SZBP (Rozhodnutí Rady EU 2001/80/SZBP).

Druhým důležitým orgánem EBOP se stala EDA. Tato agentura byla vytvořena v 2004 na základě společné akce Rady Evropské unie s cílem „*přispět k provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), zejména evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP)*“ (Společná akce Rady EU 2004/551/SZBP). Hlavním orgánem byl ustaven řídicí výbor pod vedením vysokého představitele pro SZBP.

Mezi úkoly Evropské obranné agentury patří dle článku 5 společné akce zejména rozvoj obranných schopností v oblasti krizového řízení, posílení evropské spolupráce ve vyzbrojování, vytváření mezinárodně konkurenceschopného evropského trhu s vojenskými materiály a posílení evropského obranného výzkumu a technologií.

Dle této společné akce sice získala EDA i právní subjektivitu, nicméně dle článku 25 společné akce se stala součástí institucionálního rámce Unie a její rozhodnutí podléhala proto jednomyslnému souhlasu Rady. Je také důležité zmínit, že až do Lisabonské smlouvy agentura nebyla součástí článku V. Smlouvy o Evropské unii, který obsahuje ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

### 1.4.3. Civilní a vojenské mise

Co se týče konkrétního provádění evropské bezpečnostní a obranné politiky v praxi, uskutečňuje je Evropská unie formou civilních a vojenských misí.

Do vojenských misí spadají podle článku II, odstavce 4 Petersbergské deklarace humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a dále mise bojových jednotek k řešení krizí, včetně prosazování míru. Jak jsme již zmiňovali výše, tyto Petersbergské úkoly byly spolu s Amsterodamskou smlouvou zahrnuty i do Smlouvy o EU (viz. čl. 17 odst. 2 SEU).

Jako příklad vojenských misí EU si můžeme uvést misi EUFOR v Demokratické republice Kongo ve spolupráci s OSN během voleb v roce 2007, či od roku 2008 misi v Čadu a Středoafričské republice (taktéž ve spolupráci s OSN) zaměřené na ochranu civilistů a humanitárních pracovníků OSN (Katsioulis 2009 : 5).

Civilní mise se oproti tomu zaměřují zejména na školení místních policejních složek, jak je tomu například v Afghánistánu od června 2007, nebo na poskytování pohraniční pomoci včetně hlídání celních přechodů. Zde si jako příklad můžeme uvést třeba misi na hranicích Moldavska a Ukrajiny od prosince 2005 (Katsioulis 2009 : 5) nebo misi Eulex Kosovo.

Je však třeba podotknout, že hranice mezi vojenskými a civilními misemi nebyla v minulosti vždy úplně jasná. Jejich faktický obsah byl často dokonce velmi podobný a můžeme tedy najít i civilní mise, kterých se účastní vojenský personál. Tak je tomu například u civilní mise na podporu reformy bezpečnostního sektoru v Guinea-Bissau (viz společná akce Rady 2008/112/SZBP).

I přes výrazný vývoj bezpečnostně-obranné dimenze SZBP od konce devadesátých let lze ale říci, že tato oblast zůstávala v rámci SZBP výrazně v pozadí. Rozhodně nebylo

možné tvrdit, že by vznikla „evropská armáda“ nebo se k tomu členské státy chystaly. Článek 17, odstavec 1 SEU sice zmiňuje možnost „*postupného vymezení rámce společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně, rozhodne-li tak Evropská rada*“, to lze hodnotit pouze jako velmi teoretický koncept. Vezme-li v potaz, jak citlivá je oblast zahraniční politiky pro jednotlivé členské země a jak bedlivě si střeží mezivládní charakter SZBP, lze si opravdu jen velmi těžko představit nějaký výrazný integrační posun v otázkách obrany.

O tom svědčí i skutečnost, že pro bezpečnostně-obranné otázky nebyl v Radě vymezen ani patřičný prostor. Jak jsme již zmiňovali výše, ministři obrany se scházeli vždy pouze jednou za předsednictví v rámci GAERCu, jelikož žádná samostatná Rada pro obranu v EU nikdy nevznikla.

Celkově lze tedy říci, že již od svého počátku byla obranná dimenze SZBP velmi slabá a spíše měla představovat určitý doplněk (zejména formou civilních misí), který by existoval vedle vojenských operací NATO. Přesto však nemůžeme přehlédnout skutečnost, že v minulých letech EU úspěšně provedla celou řadu civilních i vojenských operací. Zejména ukázala schopnost kombinovat tuto vojenskou a civilní dimenzi zejména při operacích určených na řešení krizí, tedy kombinovat vojenské kapacity s potřebou restrukturalizace, pomoci při budování právního státu, školení místních ozbrojených složek či posilování hraničních kontrol a celkového zlepšování humanitární situace. To je třeba připad vojenské mise ve východním Čadu a severovýchodu Středoafriky z března 2008, jejíž cílem byla ochrana civilního obyvatelstva a zároveň i usnadnění dodávek humanitární pomoci a ochrana místního personálu OSN.

## 2. Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Lisabonská smlouva

### 2.1. Změny fungování SZBP se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost

Snahy o posílení oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie se začaly výrazněji projevovat již na Konventu o budoucnosti Evropy<sup>22</sup>, který měl za úkol vypracovat návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Konvent byl vytvořen na základě Laekenské deklarace přijaté na Evropské radě v prosinci 2001. Již samotná Laekenská deklarace volala po demokratičtější, výkonnější, transparentnější Unii a po zamyšlení nad rolí EU v globalizovaném světě a posílení jejího postavení na mezinárodní scéně (Evropská rada 2001 : 25).

Tyto snahy poté potvrdil právě Konvent a jím připravená Smlouva o Ústavě pro Evropu. Po jejím ztroskotání a při přípravě Lisabonské smlouvy tento trend jasně pokračoval. Právě v oblasti SZBP přináší Lisabonská smlouva nejvíce změn od vzniku EU. K nejvýraznějším změnám dochází především v oblasti institucionálního rámce SZBP, jednotlivých nástrojů, vnější reprezentace EU, ale i v oblasti bezpečnostní dimenze SZBP.

V této části se proto blíže zaměříme na konkrétní změny, které Lisabonská smlouva přináší. Přiblížíme si proměnu celkového charakteru SZBP, stejně jako jednotlivé změny, které z Lisabonu vyplývají. V další kapitole se pak zaměříme na to,

---

<sup>22</sup> Konvent o budoucnosti Evropy zasedal od února 2002 do července 2003, kdy dokončil práci na připravovaném návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu (detaily viz oficiální stránky Konventu: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN> )

zda-li Lisabonská smlouva řeší základní dosavadní nedostatky SZBP a splňuje zmiňovaných pět základních podmínek pro její úspěšné fungování, tedy přehledné struktury, jednotnou vnější reprezentaci, efektivní rozhodovací procesy a instituce, větší flexibilitu za pomoci alternativních forem jednání a bezpečné finanční zdroje (Heuser 2003 : 1).

## 2.2. Obecná charakteristika SZBP po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

Jak jsme již zmiňovali výše, jedním z hlavních znaků tzv. druhého pilíře Evropské unie byl intergovernmentalismus. Společná zahraniční a bezpečnostní politika si tento mezivládní charakter uchovává i nadále, což je patrné zejména z toho, že nepodléhá stejným pravidlům a postupům jako ostatní politiky (viz níže) a dle článku 24 nové Smlouvy o EU je u ní i nadále vyloučeno přijímání legislativních aktů. I přes zachování tohoto hlavního principu, dochází po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v oblasti SZBP k celé řadě významných změn.

### 2.2.1. Konec pilířové struktury

Asi nejviditelnější změna v obecné charakteristice Evropské unie je zrušení předchozí pilířové struktury<sup>23</sup>. S výjimkou SZBP přesouvá Lisabonská smlouva všechny politické oblasti včetně spolupráce v justičních a trestních záležitostech pod reformovanou Smlouvu o ES, která získá nový název Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstávají součástí Smlouvy o Evropské unii (dále jen „nová SEU“) pouze

---

<sup>23</sup> Po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost byla EU rozdělena do tzv. tří pilířů (Evropské společenství, společná zahraniční a bezpečnostní politika, policejní a soudní spolupráce v trestních věcech).



společná zahraniční a bezpečnostní politika a společná bezpečnostní a obranná politika (dřívější evropská bezpečnostní a obranná politika). Není tedy úplně správné říci, že dojde ke kompletnímu zrušení pilířové struktury, jak se často v souvislosti s Lisabonskou smlouvou uvádí. Je sice pravda, že nastane splynutí ostatních politik mezi politiky Společenství, ale druhý pilíř zůstane jako jediný i nadále vyčleněn. Odlišné postavení SZBP je navíc podtrhnuto i skutečností, že SZBP zůstává i nadále vyňata z pravomoci Soudního dvora (čl. 24 odst. 1 nové SEU).

Stále také bude platit dichotomie mezi SZBP a tzv. evropskými (komunitarizovanými) politikami s dopadem na vnější vztahy Unie, což již v minulosti vedlo k řadě problémů<sup>24</sup>. Tyto politiky totiž spadají buď do kategorie tzv. sdílených kompetencí, tedy oblastí, kde Unie sdílí pravomoci s členskými státy (čl. 4 SFEU), nebo přímo do oblasti výlučných pravomocí Unie (čl. 3 SFEU). Mezi politiky s dopadem na vnější vztahy, kde má EU výlučné kompetence si můžeme jako příklad uvést třeba celní unii nebo společnou obchodní politiku. Do oblastí sdílených kompetencí pak spadá třeba rozvojová spolupráce či humanitární pomoc. Vzhledem k tomu, že tyto oblasti se řídí jiným smluvním základem než SZBP, můžeme jen těžko hovořit o tom, že by druhý pilíř úplně zanikl.

Důvodem jsou opět nejspíš obavy členských zemí z „komunitarizace“ SZBP a ztráty samostatné zahraniční politiky. Bohužel se však lze domnívat, že to povede k pokračování kompetenčních sporů mezi Komisí a Radou namísto toho, aby se je podařilo vyřešit.

Jak uvádí Wessel, pilířová struktura byla často příčinou chybějící soudržnosti SZBP, jelikož se tak na ni vztahovaly jiné pravomoci, rozhodovací procesy a k dispozici měla jiné nástroje

---

<sup>24</sup> viz zmiňovaná žaloba z roku 2005

než prvopilířové politiky (Wessel 2008 : 4). Jak si ukážeme níže, ponechání SZBP ve Smlouvě o EU i nadále znamená pokračující prolínání kompetencí mezi jednotlivými institucemi.

### 2.2.2. Právní subjektivita

Další důležitou změnou je nabytí právní subjektivity. Jak bylo uvedeno v kapitole 2.1., neexistence právní subjektivity v oblasti vnějších vztahů byla pro EU vždy výraznou komplikací a v praxi se často hledaly různé způsoby, jak tuto skutečnost obejít (zejména podepisování dohod jménem členských států). Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost je to poprvé, co bude v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky zakotvena právní subjektivita. Konkrétně se jedná o článek 46a Lisabonské smlouvy (článek 47 nové SEU), který jasně říká: „*Unie má právní subjektivitu.*“

Z praktického hlediska to tedy znamená, že Evropská unie poprvé ve své historii získává možnost uzavírat mezinárodní dohody. Tato skutečnost je i explicitně uvedena v Hlavě V. Smlouvy o EU. V článku 37 nové SEU totiž stojí: „*Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly*<sup>25</sup>“.

Tato pravomoc bude však i nadále podléhat značným omezením, konkrétně podle Prohlášení č. 24, tedy Prohlášení o právní subjektivitě Evropské unie, které omezuje jednání Unie pouze na ty oblasti, které byly Evropské unii svěřeny členskými státy v jednotlivých Smlouvách. Jasně je zde tedy znát velká

---

<sup>25</sup> Před Lisabonskou smlouvou v tehdejším článku 24 SEU pouze stálo, že Rada moha zmocnit vyjednáváním smlouvy předsednictví, viz též podkapitola 2.1.3.

ostrážitost ze strany členských států před přílišnou mocí Unie v mezinárodně-politických otázkách.

Důležité je také upozornit na skutečnost, že dle Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí se toto vymezení svěřených pravomocí může do budoucna nejen rozšiřovat, ale také zužovat (Wessels, Bopp 2008 : 10).

I přesto se však můžeme domnívat, že se v tomto směru pozice Unie navenek rozhodně posílí a výrazně se usnadní její fungování ve vztahu ke třetím zemím či mezinárodním organizacím.

Musíme si však uvědomit, že i zde můžeme narazit na potenciální problémy při rozdělování pravomocí mezi Radou a Komisí. Ve vztahu k mezinárodním dohodám se totiž výrazně posílí pozice Rady, jelikož hlavním vyjednávačem již není Evropská komise, tak jak tomu bylo dříve. Před Lisabonskou smlouvou však byla praxe taková, že Komise předkládala doporučení Radě a Rada následně Komisi zmocnila k zahájení a vedení těchto jednání (čl. 300 odst. 1 SES).

Hlavní vyjednávací role teď ale připadne Radě, jelikož: *„Rada dává zmocnění k zahájení jednání, vydává směrnice pro jednání, dává zmocnění k podpisu dohod a uzavírá je“* (čl. 218 odst. 2 SFEU).

Problém je ale v tom, že Smlouva o fungování EU zůstává poměrně neurčitá ohledně toho, kdo k zahájení těchto jednání podává Radě doporučení. Dle článku 218 SFEU by to sice měla být Komise, nicméně v případě, kdy se zamýšlená dohoda týká *„výlučně nebo zejména“* oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, by tak měl činit vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 218 odst. 3 SFEU). Ovšem bližší definici toho, jak moc se musí daná záležitost SZBP týkat, aby se jí týkala *„zejména“*, však nikde nenajdeme. V praxi tak bohužel můžeme i nadále očekávat

kompetenční spory mezi Komisí a novým vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ohledně toho, kdo Radě doporučení k zahájení jednání podává.

Otázkou proto zůstává, zda-li se vyjednávání mezinárodních dohod nestane taktéž obětí rivality Komise a vysokého představitele stejně, jak tomu bylo v minulosti u rozhodnutí Rady, která se týkala právě otázek na pomezí druhého a prvního pilíře (viz oddíl 2.3.9.). Stejně tak, jako se dříve stalo, že Komise žádala zrušení rozhodnutí Rady s odůvodněním, že se daná záležitost týká i oblasti spadající do kompetencí Evropských společenství (konkrétně šlo o oblast rozvojové politiky), tak bychom si mohli představit, že ze stejného důvodu bude žádat zrušení nějaké mezinárodní dohody.

Sice se ihned nabízí argument, že nový vysoký představitel bude zároveň i místopředsedou Evropské komise a tím pádem nemůže k takovým sporům dojít, ale jak si ukážeme níže v podkapitole 3.4., opak může být pravdou.

### 2.2.3. Financování

Ke změnám dochází i v oblasti financování. I nadále zůstává v platnosti základní rozdělení na správní výdaje hrazené z rozpočtu Unie a operativní, které jsou také hrazeny z rozpočtu Unie, pokud se nejedná o operace z oblasti vojenství, obrany nebo tak nerozhodla jednomyslně Rada.

Lisabonská smlouva však přináší vytvoření tzv. fondu pro zahájení operace, kterým se pokrývají výdaje související s přípravou civilních a vojenských misí. Tento fond je vytvořen rozhodnutím Rady kvalifikovanou většinou na návrh vysokého představitele.

Radě se navíc usnadní přístup k unijním prostředkům v případě potřeby náhlého financování aktivit v rámci SZBP a

k přípravám misí, které je možno hradit z unijního rozpočtu. V takovém případě může Rada učinit dané rozhodnutí po konzultacích s Evropským parlamentem (čl. 41 odst. 3 nové SEU), aniž by potřebovala získat nejdříve jeho souhlas.

Celkově lze tedy říci, že z praktického hlediska by tyto změny mohly fungování SZBP zjednodušit, ne-li přímo urychlit. Klíčovými hráči se jednoznačně stávají Rada a členské státy, zatímco Komise a Parlament ustupují do pozadí. Nejdůležitější je asi možnost rychlého využití prostředků v případě, že je jich potřeba, čímž se znatelně snižují praktické překážky pro provádění SZBP a zpomalování v důsledku složitého schvalovacího procesu v Evropském parlamentu. Lisabonská smlouva tak přináší do oblasti financování SZBP výraznější flexibilitu.

#### 2.2.4. Rozhodování

Lisabonská smlouva dále zavádí několik změn v rozhodování v rámci SZBP a rozšiřuje možnost rozhodování kvalifikovanou většinou. Nejdůležitější změnou je zavedení čtvrté výjimky k jednomyslnému rozhodování.

Kromě stávajících tří případů, kdy byla povolena možnost rozhodovat kvalifikovanou většinou (viz 2.1.2.), přibyl ještě čtvrtý případ a sice, „*přijímá-li rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie, na návrh, jenž jí předkládá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku na základě zvláštní žádosti, kterou mu Evropská rada předala z vlastního podnětu nebo z podnětu vysokého představitele*“ (čl. 31 odst. 2 nové SEU).

Tato poněkud komplikovaná formulace však nedává příliš smysl ani při bližším pohledu. V praxi to totiž znamená, že pokud by chtěl vysoký představitel sám předložit Radě z vlastní iniciativy návrh na hlasování kvalifikovanou většinou u

společné akce nebo postoje Unie, musel by se nejdříve obrátit na Evropskou radu, která by potom Radě předala onu avizovanou „zvláštní žádost“. Jednoznačně se tak podtrhává snaha členských států uchovat jednomyslnost v největší možné míře a neztratit nad rozhodováním maximální možnou kontrolu.

Stále navíc platí, že rozhodování kvalifikovanou většinou se nevztahuje na oblast vojenství a obrany (čl. 31 odst. 4 nové SEU). Poprvé se však i v této oblasti objevují výjimky. Rada sice nemůže kvalifikovanou většinou rozhodovat o civilních či vojenských operacích jako takových, může ale kvalifikovanou většinou přijmout rozhodnutí, kterým stanoví postupy vytvoření, financování a správy fondu pro zahájení operace a dále postupy finanční kontroly (čl. 41 odst. 3 nové SEU).

Evropská rada může dále umožnit Radě EU rozhodovat kvalifikovanou většinou i v případech, které nespádají do těchto čtyř výjimek, pokud tak rozhodne jednomyslně Evropská rada (čl. 31 odst. 3 nové SEU). V Lisabonské smlouvě také zůstává zachována možnost konstruktivního zdržení se hlasování, které tvoří jeden z tzv. nástrojů flexibility (viz podkapitola 3.6.).

Jak jsme si však ukazovali již dříve, hlasování kvalifikovanou většinou ani možnosti konstruktivního se zdržení hlasování se v minulosti téměř nevyužívalo. Musíme se tedy ptát, do jaké míry bude ona čtvrtá výjimka pro hlasování kvalifikovanou většinou hrát v praxi roli. Pravděpodobněji se zdá, že členské státy budou v naprosté většině tak jako tak trvat na hlasování jednomyslností (i nadále totiž platí možnost vyžadovat hlasování jednomyslností na základě udání zásadních důvodů státní politiky i v případě, kdy je povolena kvalifikovaná většina).

A dále se nabízí otázka, do jaké míry se skutečně jedná o zefektivnění fungování. Zdá se, že i přes přidání jedné výjimky pro kvalifikovanou většinu i nadále jasně převažuje snaha členských států si ponechat v kapse eso ve formě veta (po

uvedení zásadního důvodu státní politiky). Jak k tomu dodávají Wolfgang Wessels a Franziska Bopp: „*když jsou [členské státy] postaveny před dilema mezi výkonností orgánu a práva veta – rozhodly se bránit svoji suverenitu*“ (Wessels, Bopp 2008 : 24). Nehledě na to, že realizace výše uvedené čtvrté výjimky zní sama o sobě tak komplikovaně, že možná bude jednodušší i rychlejší získat jednomyslný souhlas všech členských států, než se snažit o prosazení možnosti hlasovat kvalifikovanou většinou.

### 2.3. Nové nástroje SZBP

Lisabonská smlouva přináší také několik změn do nástrojů SZBP. Na první pohled se sice může zdát, že se jedná o poměrně významné změny, ale při bližším pohledu zjistíme, že se jedná spíše o změny kosmetické a ve skutečnosti došlo více méně jen k přejmenování těch předchozích nástrojů.

Jednu výraznou změnu ovšem Lisabonská smlouva přesto přináší. Ze Smlouvy o EU byly totiž zcela vypuštěny společné strategie. Jedná se asi o nejvýraznější rozdíl oproti předchozímu stavu, ale můžeme se domnívat, že na praktické fungování SZBP to vliv mít nebude. Jak jsme již zmiňovali dříve v podkapitole 2.2.3., tento instrument byl využit pouze třikrát a stejně se jim členské státy většinou ani neřídily. Dle článku 22 nové SEU sice Evropská rada určuje „*strategické zájmy a cíle Unie*“, jedná se ale spíše o obecné rysy a priority. Mezi nástroji SZBP společné strategie již nenajdeme.

Dle článku 25 nové SEU tvoří nové nástroje rozhodnutí vymezuující:

- akce, které má Unie provést;
- postoje, které má Unie zaujmout;
- podrobnosti provádění rozhodnutí o akcích a postojích;

Přijímání rozhodnutí o akcích a o postojích je však de facto totéž, jako byly předchozí nástroje SZBP, tedy společné akce a společné postoje. Z praktického hlediska tedy Lisabonská smlouva žádné zásadní nové nástroje nepřináší a ty menší změny, které zavádí nejspíš žádný významnější dopad na fungování SZBP mít nebudou.

Přesto však můžeme pozitivně hodnotit zrušení společných strategií. Jelikož se tohoto nástroje využívalo minimálně, a když už se použil, tak se ukázal jako neefektivní, není důvod ho ve Smlouvě o EU ponechávat a zbytečně tak vnášet nejasnosti ohledně jednotlivých nástrojů a jejich použití. Můžeme se tedy domnívat, že ponechání pouze společných postojů a akcí by mělo pro účely SZBP plně vystačit a zároveň jednotlivé nástroje zpřehlednit.

## 2.4. Institucionální proměny SZBP po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

### 2.4.1. Přehled základních změn institucionální struktury

Lisabonská smlouva s sebou přináší také celou řadu změn institucionálního charakteru i proměnu hlavních aktérů SZBP a jejich vlivu. Pro lepší přehlednost si v krátkosti shrneme tyto změny a v dalších částech se pak již podrobně budeme zabývat jednotlivými novými orgány a funkcemi.

Mezi ty hlavní změny patří zánik postu vysokého představitele pro společnou zahraniční politiku EU a postu komisaře pro vnější vztahy. Místo toho vznikl post vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Další důležitá změna se týká Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC), která bude rozdělena na



Radu pro všeobecné záležitosti a Radu pro zahraniční věci (FAC, Foreign Affairs Council).

Unie navíc získá stálého předsedu Evropské rady a bude vytvořena Evropská služba pro vnější činnost. Změna se dotkne i politického a bezpečnostního výboru (PSC/COPS), který dle prohlášení č. 9 k čl. 16 odst. 9 Smlouvy o Evropské unii získá stálého předsedu v podobě zástupce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

K výrazným změnám dojde i v oblasti bezpečnostní politiky. Stávající Evropská bezpečnostní a obranná politika EU se přemění na Společnou bezpečnostní a obrannou politiku, dojde k rozšíření působnosti Evropské obranné agentury (EDA) a ve Smlouvách bude poprvé zakotven článek o vzájemné obraně.

#### 2.4.2. Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Beze sporu nejdůležitější změnou vyplývající z Lisabonské smlouvy je vytvoření nového postu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Ačkoli se často uvádí, že se jedná o splynutí dvou dřívějších hlavních postů v oblasti SZBP, tedy vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a komisaře pro vnější otázky, není to tak úplně pravda. Ve skutečnosti toho v sobě tento post obsahuje mnohem víc.

Tato nová funkce v sobě sice skutečně spojuje současný post vysokého představitele pro SZBP i komisaře pro vnější vztahy, ale zároveň i pozici předsedy Rady pro zahraniční vztahy (Duke 2008). Znamená to tedy, že daný představitel nebude sedět na dvou židlích, jak se často uvádí, ale vlastně na třech.

#### 2.4.2.1. Úkoly a pravomoci vysokého představitele

Hlavní úkoly a promoci vysokého představitele po zahraniční věci a bezpečnostní politiku jsou vymezeny v článku 18, odstavcích 2 – 4 nové Smlouvy o Evropské Unii. Dle tohoto článku má vysoký představitel tři hlavní úkoly: vést společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, předsedat Radě po zahraniční věci a zároveň zastávat post místopředsedy Evropské komise.

Vysoký představitel může dále, stejně jako členské státy, předkládat Radě návrhy související se SZBP (čl. 30 odst. 1 nové SEU) a zajišťuje provádění rozhodnutí, která Rada EU nebo Evropská rada přijaly (čl. 27 odst. 1 nové SEU). Dle článku 27, odstavce 2 vysokému představiteli dále přísluší zastupování Unie navenek v otázkách SZBP, vedení politického dialogu se třetími zeměmi a vyjadřování postoje Evropské unie na mezinárodní scéně, tedy v mezinárodních organizacích a na konferencích.

To jednoznačně znamená, že držitel tohoto postu bude mít v Unii hlavní vliv na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, její provádění v praxi, stejně jako stanovování jejích priorit. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že se tím vyřeší hned několik problémů najednou.

ZprvÉ Evropská unie konečně získá onu jednotnou tvář, která bude moci ve vztahu ke třetím zemím, mezinárodním organizacím a dalším aktérům mezinárodních vztahů reprezentovat Unii, její názory a postoje. Za druhé zmizí rivalita mezi vysokým představitelem a komisařem pro vnější vztahy, jelikož vysoký představitel bude zároveň i místopředsdou Komise. Tím se opět odstraní problém různých tváří SZBP, které Evropskou unii v minulosti zastupovaly. A za třetí zmizí také rivalita mezi vysokým představitelem a ministry zahraničí

předsednických zemí, jelikož nový vysoký představitel bude zároveň i předsedou Rady pro zahraniční vztahy.

Jak už tomu ovšem často bývá, realita bude nejspíš poněkud odlišná. Dokonce existuje nebezpečí, že se výše uvedené problémy nejen vůbec nevyřeší, ale navíc se na scéně objeví i problémy nové. Již při čtení Smlouvy samotné narazíme na několik bodů, které jsou přinejmenším hodně nejasné, a lze očekávat, že povedou ke kompetenčním sporům.

#### 2.4.2.2. Kompetenční spory vysokého představitele

Stejně jako v minulosti, ani s Lisabonskou smlouvou nemůžeme očekávat fungování SZBP z institucionálního hlediska bez problémů.

Na první problém můžeme narazit hned ve vztahu k Politickému a bezpečnostnímu výboru. Ten totiž podle článku 38, odstavce 1 nové SEU *„sleduje také provádění dohodnutých politik, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele“*, zatímco vysoký představitel dle článku 27, odstavce 1 *„zajišťuje provádění rozhodnutí přijatých Evropskou radou a Radou“*. Není zde tedy úplně jasné, provádění kterých politik Politický a bezpečnostní výbor sleduje, a kdy už naopak zasahuje do pravomocí vysokého představitele. Jak ovšem uvádí Wessels a Bopp, je možné, že by mohl být tento nedostatek zmírněn tím, že bude Politickému a bezpečnostnímu výboru předsedat zástupce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (Wessels, Bopp 2008 : 21). Tím pádem by si vysoký představitel mohl sám tyto hranice jasně vyznačit.

Mnohem složitější však nejspíš bude vztah vysokého představitele ke Komisi. Tím, že se vysoký představitel stane zároveň i místopředsedou Evropské komise, měla paradoxně

tato oblast kompetenčních sporů zcela vymizet. Ve skutečnosti tomu však může být právě naopak. Stačí se podívat blíže na to, jak je jeho role popsána v nové Smlouvě o EU.

Coby místopředseda Komise „*zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie*“ (čl. 18 odst. 4 nové SEU). Nikde ovšem není již vysvětleno, které evropské politiky do oblasti vnějších vztahů konkrétně spadají a které se řadí k oněm „*dalším hlediskům vnější činnosti*“.

Asi není problém si představit, že do oblasti vnějších vztahů bude spadat agenda, která dříve příslušela komisaři pro vnější vztahy a evropskou politiku sousedství. Ale co třeba rozvojová spolupráce? Humanitární pomoc? Nebo obchod? Kde vede hranice mezi tím, co „*Komisi přísluší v oblasti vnějších vztahů*“, jak říká Smlouva o Evropské unii, a tím, co je „*další hledisko vnější činnosti Unie*“?

Můžeme si to interpretovat tak, že do první skupiny úkolů, které přísluší přímo Komisi, spadají ty oblasti vnějších vztahů Unie, které dříve patřily do tzv. rodiny RELEX? Nebo bude nějakou roli hrát rozdělení podle toho, zda-li má Komise v dané oblasti sdílené nebo výlučné pravomoci? Odpověď na tyto otázky bohužel smlouva nepřináší.

Jinými slovy můžeme v tuto chvíli s jistotou říci pouze to, že bude vysoký představitel coby místopředseda Komise zodpovídat v Komisi za nějaké úkoly a nějaké další úkoly pak bude koordinovat.

To s sebou nese tím pádem i implikace pro Evropskou službu pro vnější činnost, jelikož kompetence vysokého představitele budou vymezovat i relevantní oblasti pro Evropskou službu (Duke 2008 : 3).

Další problém by mohl nastat v důsledku toho, že v rámci Komise bude vysoký představitel koordinovat vnější

činnost a tím pádem i příslušné komisaře. To by mohlo vést ke sporům nejen s jednotlivými komisaři, jejichž portfolia zasahují do oblasti vnějších vztahů, ale i ke sporům přímo s předsedou Komise (Wessels, Bopp 2008 : 22). Jako příklad si můžeme uvést již zmiňovaný obchod nebo rozvojovou spolupráci, ale i třeba rozšíření a potažmo všechny oblasti, které by mohly (ale nemusely) být zahrnuty do výše zmiňované kategorie „*další hlediska vnější činnosti*“.

Jak k tomu například dodávají Hoffman a Wessels, před Lisabonskou smlouvou byl za soudržnost jednotlivých portfolií s dopadem na vnější vztahy zodpovědný předseda Komise. Zatímco tuto úlohu teď má převzít nový vysoký představitel, předseda Komise má však v rámci Evropské komise i nadále zajišťovat soudržnost celkovou a mohlo by tak mezi nimi vzniknout určité napětí (Hofmann, Wessels 2008 : 29).

Nejasnosti lze očekávat také v oblasti dojednávání mezinárodních dohod, jak již bylo zmíněno výše. Důvodem je opět příliš obecné vymezení pole působnosti. Vysoký představitel má dle článku 218, odstavce 3 SFEU právo podávat Radě doporučení k zahájení jednání, pokud se jedná „*vylučně nebo zejména*“ o oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (viz 3.2.2.).

Vedle Komise může být další problematickou oblastí vztah k předsedovi Evropské rady. Dle článku 15, odstavce 6 nové SEU: „*Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku*“.

Co přesně si máme představit pod pojmy „*na své úrovni*“ a „*aniž jsou dotčeny*“? Má být tedy určitým mluvčím, který

navenek reprezentuje politiku sledovanou a tvořenou vysokým představitelem a jeho týmem? Nebo bude jeho role aktivnější? A pokud ano, jaká bude hranice mezi pravomocemi vysokého představitele a předsedy Evropské rady, pokud aktivitami předsedy nemají být pravomoci vysokého představitele „dotčeny“? Máme si spojení „zajišťuje na své úrovni [...] vnější zastupování Unie“ interpretovat třeba tak, že to bude on, kdo povede například jednání s hlavami států či vlád třetích zemí?

Celkově lze tedy říci, že v tomto ohledu přináší Lisabonská smlouva více otázek než odpovědí. Vzhledem k tomu, že kompetenční spory se objevovaly již v minulosti, podle nových pravidel se situace nejspíš příliš nezlepší – dokonce možná právě naopak. Sice je pravdou, že pozice nového vysokého představitele bude mnohem silnější a bude mít více pravomocí, ale stejně tak se například posílí i pozice nového stálého předsedy Evropské rady. Sice nedojde k posílení role Komise v oblasti SZBP, ale na druhou stranu dojde k většímu propojení mezi pravomocemi Komise a pravomocemi vysokého představitele, aniž by byly zároveň i jasně vymezeny oblasti jejich působnosti.

#### 2.4.2.3. Odpovědnost vysokého představitele jednotlivým institucím

Je také zajímavé se zaměřit na to, vůči komu má vlastně nový vysoký představitel politickou odpovědnost. Dle článku 18, odstavce 1 nové SEU je vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jmenován a odvoláván Evropskou radou kvalifikovanou většinou a se souhlasem předsedy Evropské komise. Vysokého představitele musí pak ještě schválit Evropský parlament (čl. 17 odst. 7 nové SEU).

Znamená to tedy, že bude odpovědný třem institucím zároveň - Komisi, Radě a Parlamentu, ačkoli Parlamentu v menší míře, jelikož se sice podílí na jeho schvalování, ale nemůže ho odvolat. Kromě toho bude sám ještě součástí Rady (předseda Rady pro zahraniční věci), Komise (místopředseda) a navíc se bude účastnit zasedání Evropské rady (čl. 15 odst. 2 nové SEU).

Je jen těžko představitelné, jak bude schopen proplouvat mezi těmito jednotlivými institucionálními propastmi a zároveň vést koherentní a účinnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. A to ani nezmiňujeme skutečnost, jak to vše může být vůbec zvládnutelné časově, tedy jak může být fyzicky přítomen na všech jednáních všech orgánů, kterých je součástí, a ještě reprezentovat Unii na mezinárodních konferencích (Duke 2008 : 3).

Spíše se zde nabízí otázka, zda-li se nedostane do pozice, kdy místo tvoření vlastní politiky se bude muset snažit, aby se vlk v podobě jednotlivých evropských institucí nažral a zahraničně-bezpečnostní koza zůstala celá. Hrozí potom totiž nebezpečí, že ve snaze dosáhnout určité zlaté střední cesty a zavděčit se všem (eventuelně se neznelíbit nikomu víc než je to nezbytně nutné) se bude nejspíš snažit o nízký nenápadný profil. Jak dodávají Wessels a Bopp: *„Zdá se, že jeho pozice může pouze okrajově zvýšit vnitřní výkonnost a vnější efektivnost v situacích globální krize jako [byla] například válka v Iráku“* (Wessels, Bopp 2008 : 23).

V souvislosti s postem nového vysokého představitele se často zmiňuje skutečnost, že bude nosit dva klobouky naráz. Vezmeme-li ale v úvahu jeho hlavní funkce coby vysokého představitele, místopředsedy Komise a předsedy Rady pro vnější vztahy, vše nasvědčuje tomu, že tyto klobouky budou minimálně tři. Když k tomu všemu připočítáme ještě všechny instituce, které nad ním mají být i jen malý dohled a všechny

úkoly, které má plnit, zdá se, že navíc „*možná bude muset nosit ještě pláštěnku a deštník. Na vrcholku Evropské unie bude skutečně přeplněno [...]*“ (CEPS et al. 2007 : 129).

### 2.4.3. Předseda Evropské rady

Kromě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku zřizuje Lisabonská smlouva ještě jeden nový významný post – a sice stálého předsedu Evropské rady. Nový předseda Evropské rady je volen kvalifikovanou většinou na období dvou a půl let, přičemž může být zvolen dvakrát po sobě (čl. 15 odst. 5 nové SEU).

Ačkoli tato pozice sama o sobě přímo do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky nespadá, a ani v ní předseda Evropské rady nemá žádné explicitní pravomoci, může mít přesto na její fungování výrazný dopad.

Dle článku 22, odstavce 1 nové SEU „*určuje Evropská rada strategické zájmy a cíle Unie*“ a jak uvádí dále, její rozhodnutí „*o strategických zájmech a cílech Unie se vztahují na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a na jiné oblasti vnější činnosti Unie*“ (čl.22 odst.1 nové SEU). Tato pravomoc sice patří Evropské radě jako celku, nicméně coby její předseda by tím v oblasti SZBP výrazný vliv získat mohl. Jak dodávají Hofmann a Wessels: „*toto ustanovení poskytuje nově vytvořenému postu předsedy Evropské rady zásadní význam při formulování zahraničněpolitických cílů Unie*“ (Hofmann, Wessels 2008 : 29).

Jak jsme navíc zmiňovali již v oddíle o kompetenčních sporech (viz 3.4.2.2.), můžou nastat určité nejasnosti ohledně reprezentace Unie navenek. Není totiž úplně jednoznačné, co přesně znamená formulace v článku 15, odstavce 6 nové SEU,



že zastupuje Unii navenek „na své úrovni“ a „aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“.

#### 2.4.4. Evropská služba pro vnější činnost

Lisabonská smlouva zavádí tzv. Evropskou službu pro vnější činnost, která by měla být nápomocna vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ve výkonu jeho funkcí (čl. 27 odst. 3 nové SEU).

Smlouva dále uvádí, že služba spolupracuje „s diplomatickými službami členských států a skládá se z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb“ (čl. 27 odst. 3 nové SEU). Bližší specifikaci či vysvětlení toho, o která oddělení půjde, či v jakém poměru bude zastoupení představitelů z řad Komise, Rady a členských států Lisabonská smlouva neobsahuje. Dle téhož článku by tyto záležitosti měly být teprve rozhodnuty, a sice Radou EU po konzultaci s Evropským parlamentem a se souhlasem Komise.

Jelikož však minimálně Rada a Komise budou mít o Evropské službě s největší pravděpodobností každá odlišné představy, je zatím těžké s jistotou říci, jakou podobu na sebe tato služba nakonec vezme.

Také není jasné, jaké bude její postavení v rámci evropských struktur, zda-li bude spadat pod Komisi, Radu či bude stát úplně mimo coby určité neutrální pojitko mezi oběma institucemi.

Skřítecký například zmiňuje dvě krajní varianty uspořádání Evropské služby pro vnější činnost – tzv.

maximalistickou a minimalistickou (Střítecký 2008 : 3 - 4). Podle minimalistického modelu by služba zahrnuje Generální ředitelství E<sup>26</sup> za Radu a Generální ředitelství RELEX<sup>27</sup> za Komisi. V tomto případě by sem nepařila další Generální ředitelství s dopadem na vnější vztahy, která jsou občas také do skupiny RELEX řazená (viz oddíl 2.3.2.)

Jak dodává Střítecký, v případě minimalistického modelu by byla Služba „*silnější v oblasti SZBP, ale její role v rámci Komise a především pak v oblastech s vnější dimenzí stojících mimo její gesci by byla spíše marginální*“ a naopak dle maximalistického modelu by zřejmě vznikla „*nová instituce, která by se dostala pod pravomoc vysokého představitele*“ (Střítecký 2008 : 3 – 4).

Duke k těmto dvěma modelům ještě dodává, že ten minimalistický „*dává větší důraz na koordinaci a menší na přímou odpovědnost vysokého představitele, zatímco maximalistická verze zdůrazňuje odpovědnost spíše než koordinaci*“ (Duke 2008 : 3).

Také zůstává otevřená otázka v jakém počtu a na jaké úrovni bude realizováno zastoupení členských zemí.

V současné době se nám může jevit pravděpodobnější spíše příklonění směrem minimalistickému modelu, kdy by tedy služba plnila spíše koordinační funkci a pomáhala koordinovat postup mezi Komisí a Radou (respektive vysokým představitelem). Tomu nasvědčuje také fakt, že členské státy by v příliš silné Evropské službě pro vnější činnost mohli cítit ohrožení své nezávislé zahraniční politiky a dokonce v ní viděli konkurenci a považovali ji za obdobu ministerstva zahraničí EU či předstupeň k jeho potenciálnímu vytvoření.

---

<sup>26</sup>Tzv. DG E, tedy orgán v rámci Generálního sekretariátu Rady, pod který spadá oblast SZBP a vnějších ekonomických vztahů (viz. kapitola 2.3.1. )

<sup>27</sup> Tzv. DG RELEX – Generální ředitelství Komise, které má na starosti vnější vztahy Unie (viz. kapitola 2.3.2. ).

Na skutečnou podobu služby pro vnější činnost si však budeme muset ještě počkat. Můžeme se ale domnívat, že zásadní vliv na její formování (včetně pravomocí a portfolio, která pod ni budou spadat) bude mít osoba vysokého představitele. Ambiciózní a silný vysoký představitel by se logicky spíše snažil o co nejsilnější strukturu s maximálními možnými pravomocemi. Zejména by se do její gesce nejspíše snažil zahrnout i většinu zmiňovaných komunitarizovaných politik Unie s dopadem na vnější činnost, které běžně stojí na hranici mezi Komisí a SZBP.

Naopak slabší vysoký představitel by se nejspíše snažil o cestu nejmenšího odporu a tím pádem spíše upřednostňoval onen minimalistický model. Ten by mu sice zajišťoval minimum vlivu, ale zároveň i pouhou koordinační funkci s minimální politickou odpovědností a potažmo i menší riziko sporů s ostatními aktéry SZBP a institucemi Unie.

#### 2.4.4.1. Delegace Unie

Další novinkou Lisabonské smlouvy je skutečnost, že Evropská unie by měla být ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích zastupována tzv. delegacemi Unie, které by spadaly pod vedení vysokého představitele (čl. 221 odst. 1 a 2 SFEU).

Lisabonská smlouva však dále neupřesňuje zařazení těchto delegací v rámci institucionální hierarchie ani nezmiňuje jejich personální složení, tedy jestli je budou tvořit lidé z Komise, Rady, členských států nebo půjde o určitou kombinaci všech tří možností. Je však logické se domnívat, že budou tyto delegace tvořit součást právě Evropské služby pro vnější činnost (Duke 2008 : 5).

Dle článku 32 nové SEU mají delegace Unie ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích spolupracovat

s diplomatickými zastoupeními jednotlivých členských zemí a přispívat k provádění společného přístupu. V této vágní formulaci si lze opět představit celou řadu úskalí a možných problémů v případě, že by došlo k dualitě zastupování formou evropských a národních zastupitelských úřadů.

Ačkoli bychom si mohli myslet, že stejně jako u většiny otázek SZBP se budou členské státy zdráhat předat více moci Evropské unii, nemuselo by tomu tak v tomto případě být. Právě naopak. Řada členských států by mohla vytvoření společných unijních delegací uvítat a přesunout na ně zejména své vízové a konzulární povinnosti. To by mohlo být pro řadu členských zemí lákavé zejména z finančního hlediska, jelikož by to ulevilo stále se zvyšujícím nákladům na chod jejich diplomatických misí a konzulárních úřadů. Jak například dodává Střítecký: „*V konečném důsledku by také síť evropských zastupitelských úřadů mohla umožnit hlavně malým státům uzavření některých nákladných ambasad ve třetích zemích*“ (Střítecký 2008 : 5).

Totéž by mohlo platit i pro stálá zastoupení při mezinárodních organizacích. Jednak by byly společné unijní delegace finančně méně náročné, a navíc by u daných organizací mohly významně pomoci koordinovat postoje jednotlivých členských států.

#### 2.4.5. Evropská komise

Celkově lze říci, že vliv Evropské komise se v otázkách SZBP po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost spíše sníží. Jak jsme již uvedli výše, Lisabonskou smlouvou zaniká post komisaře pro vnější vztahy, tedy v minulosti hlavní osoby reprezentují Evropskou komisi v oblasti SZBP.

Můžeme sice namítnout, že nový vysoký představitel bude zároveň i místopředsedou Komise, bude to ale pouze jen

jedna z mnoha jeho funkcí (viz oddíl 3.4.2.) a proto můžeme jen těžko tvrdit, že se tím vliv Komise jako takové na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku zvýší.

Komisi sice zůstane úkol zastupovat Evropskou unii navenek, ale s výjimkou právě společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 17. odst. 1 nové SEU).

Na to, jaká přesně role Komise bude, musíme ale ještě počkat, jelikož celá řada otázek ohledně praktického fungování nových orgánů (zejména Evropské služby pro vnější činnost) zůstává nejasná. Skutečné dopady na reálnou moc Evropské komise se tedy ukáží až v praxi, nicméně již teď můžeme říci, že se její role rozhodně nezvýší a žádné výrazné kompetence v oblasti SZBP Lisabonskou smlouvou nezískala.

Teoreticky by to mohlo být považováno za pozitivní směr vývoje, jelikož to byla právě tato dualita institucí v rámci Rady a Komise, která často vedla ke sporům a nepřehlednosti evropského vystupování navenek. Dnes již je sice jisté, že dojde k odstranění sporů mezi vysokým představitelem pro SZBP a komisařem pro vnější vztahy, nicméně, jak jsme si mnohokrát zmiňovali, celá řada nových oblastí překrývajících se pravomocí se nejspíš objeví. Opět nás to tedy přivádí k osobě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Bude záležet především na jeho schopnostech a ambicích jak se postaví k Evropské službě pro vnější činnost a své roli coby místopředsedy Evropské komise.

Opět zde platí to, co v případě Evropské služby. Čím silnější vysoký představitel s jasnou vizí a zájmem o skutečný politický vliv v Komisi nad příslušnými agendami, tím menší role Evropské komise. Na druhou stranu v případě slabšího vysokého představitele se lze domnívat, že role Komise zůstane v politikách s dopadem na vnější fungování Unie stále vysoká. A nejspíš tedy až čas ukáže, jak moc bude vysoký představitel v rámci Komise trvat na výlučné odpovědnosti za ony

zmiňované „úkony, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie“ (čl. 18 odst. 4 nové SEU) a nakolik si v těchto oblastech Komise nakonec hlavní slovo zachová.

#### 2.4.6. Evropský parlament

Postavení Evropského parlamentu se ve vztahu k SZBP příliš nezmění a jeho pozice zůstane i nadále spíše okrajová. Svým způsobem bude mít ale větší kontrolu nad vysokým představitelem, jelikož musí schválit volbu Evropské komise a tím pádem i vysokého představitele coby jejího místopředsedu (čl. 17 odst. 7 nové SEU). Co se týče ale vlivu nad každodenním praktickým fungováním SZBP a její tvorbou, je role Parlamentu spíše pasivní.

I nadále platí, že má být pravidelně informován a konzultován o SZBP. Jedinou výraznější změnou je skutečnost, že povinnost pravidelně konzultovat s Evropským parlamentem SZBP (včetně SZOP) a informovat ho o jejím vývoji ukládá Lisabonská smlouva vysokému představiteli (čl. 36 odst. 1 nové SEU). To znamená, že tak již nečiní předsednictví jako v minulosti.

Určitý vliv na SZBP si zachovává v oblasti financování, jelikož Rada musí s Parlamentem konzultovat rychlý přístup k prostředkům Unie v případě náhlých iniciativ v rámci SZBP (čl. 41 odst. 3 nové SEU). I zde však můžeme dospět k závěru, že se jeho role sníží, jelikož v minulosti musel Parlament veškeré nemandatorní výdaje z prostředků Společenství na SZBP schvalovat.

#### 2.4.7. Předsednictví

Ve snaze zajistit větší koherenci a kontinuitu priorit Evropské unie byl sice zaveden stálý předseda Evropské rady a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, systém rotujících předsednictví však i nadále zůstává.

S jistotou lze již teď říci, že jejich faktická moc se ale zásadně sníží – minimálně tedy v oblasti SZBP, jelikož Radě pro zahraniční věci teď bude nově předsedat vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Vznikne tedy určitý smíšený systém, který kombinuje rotující předsednictví s dvěma institucionalizovanými předsednickými pozicemi – konkrétně pozicí předsedy Evropské rady a Rady pro zahraniční věci (CEPS 2007 : 45).

Již v první části práce jsme si popsali nevýhody systému rotujících předsednictví a jejich dopady na koherenci SZBP. Ačkoli tedy s vysokým představitelem coby stálým předsedou Rady pro vnější vztahy bude i přes měnící se předsednické země zajištěna kontinuita, několik úskalí se přesto může objevit.

Nic se totiž nezmění na skutečnosti, že předsednické země budou mít i nadále své předsedy vlády, prezidenty a ministry zahraničí. Stejně jako doposud se předsednictví nerada dělila o záři reflektorů, není důvod si myslet, že teď tomu bude jinak. Právě naopak se můžeme obávat, že se vznikem nové „tváře“ vnějších vztahů EU ve formě vysokého představitele, se budou o to více snažit, aby se zvýraznily.

Článek 16, odstavec 9 sice jasně říká, že předsednictví jednotlivých Rad zajišťují zástupci členských států na základě rotujících předsednictví s výjimkou zahraničních věcí. V tomto směru mluví Smlouva o EU naprosto jasně. Na druhou stranu by se i přesto mohlo v praxi stát, že dotyčná osoba bude „*jen velmi*

*nerada ochotna úplně opustit scénu a bude se snažit všemi způsoby, jakkoli umělými, pokračovat ve své existenci“* (CEPS 2007 : 47). Zejména pokud by se jednalo o hodně ambiciózní předsednickou zemi, může tento problém nastat nejen ve vztahu k vysokému představiteli, ale i ve vztahu k předsedovi Evropské rady. Podíváme-li se například na nedávné předsednictví Francie, jeví se jako velmi málo pravděpodobné, že se by prezident Sarkozy spokojil jen s rolí v pozadí a přenechal hlavní slovo a řízení Unie novému stálému předsedovi.

I přesto však tuto změnu můžeme považovat za krok správným směrem. Rivalitu sice nemůžeme ani nadále úplně vyloučit, nicméně oproti minulosti je Lisabonskou smlouvou pozice vysokého představitele Unie ve vztahu k předsednictví výrazně posílena. Oproti svému předchůdci, vysokému představiteli SZBP, má tedy nový vysoký představitel Unie silnou oporu ve stávajícím znění Smlouvy o EU. Zbytek už tedy závisí spíše na tom, jak silná či slabá bude konkrétní osoba v dané funkci a jak silný či slabý bude ministr zahraničí předsednické země (respektive předseda Evropské rady a hlava státu/vlády předsednické země).

#### 2.4.8. Rada pro zahraniční věci

Lisabonská smlouva zavádí také samostatnou Radu pro zahraniční věci místo dřívější Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, známé především pod svojí zkratkou GAERC. Oproti původnímu GAERCu bude navíc rozdíl v tom, že jednotlivým zasedáním již nebude předsedat ministr zahraničí (případně obrany, atd.) předsednické země, ale vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Úkolem nové Rady je vytvářet „*vnější činnost Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou*“ a zajišťovat „*soudržnost činnosti Unie*“ (čl. 16 odst. 6 nové SEU).



Rozdělení GAERCu lze hodnotit rozhodně pozitivně, jelikož spolu s obecnými záležitostmi pokrýval GAERC příliš širokou agendu a stejně musel zasedat ve dvou formacích. Tak se jeho práce zpřehlední a stálým předsedou se zvýší i kontinuita priorit.

## 2.5. Společná obranná a bezpečnostní politika

### 2.5.1. Obecná charakteristika

Zásadní změny přinesla Lisabonská smlouva do evropské bezpečnostní a obranné politiky, a to jak z čistě formálního hlediska, tak i praktického.

Co se týče těch formálních změn, tak byla evropská bezpečnostní a obranná politika přejmenována na společnou obrannou a bezpečnostní politiku (SBOP) a tedy „povýšena“ z evropské politiky na společnou. Přestože i nadále zůstává součástí SZBP, získává v rámci Hlavy V. nové Smlouvy o EU samostatný oddíl s názvem Ustanovení o společné obranné a bezpečnostní politice (Hlava V. oddíl 2 nové SEU).

Z praktického hlediska pak došlo v Lisabonské smlouvě k rozšíření tzv. Petersbergských úkolů, posílení úlohy Evropské obranné agentury a poprvé se objevuje ve Smlouvě o EU i doložka o vzájemné obraně.

Co se týče rozšíření Petersbergských úkolů, tak dle článku 43, odstavce 1 nové SEU může Evropská unie použít civilní a vojenské prostředky na *„společné akce v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí, včetně misí pro prosazování míru a stabilizačních operací po ukončení*

*konfliktů. Všechny tyto mise mohou přispívat k boji proti terorismu, včetně podpory třetích zemí v boji proti terorismu na jejich území“ (čl. 43 odst. 1 nové SEU).*

Znamená to tedy, že oproti předchozím možnostem (viz. Petersbergské úkoly v podkapitole 2.4.), bude moci Evropská unie navíc provádět i operace určené k předcházení konfliktům, ke stabilizaci země po ukončení konfliktů, poradní a pomocné vojenské mise a taky společné akce pro odzbrojení. Navíc se také poprvé ve Smlouvách objevuje spolupráce v boji proti terorismu.

Paleta možných prostředků se tak výrazně rozšířila, ačkoli je třeba podotknout, že tyto prostředky nejsou zase ničím až tak novým, ale spíše se jedná o „*institucionalizaci misí, které již byly odsouhlaseny v rámci Evropské bezpečnostní strategie“* (Angelet, Vrailas 2008 : 19). I přesto však vymezení povolených vojenských a civilních operací zůstává poměrně vágní a je i pod jejich hlavičkou možno představit téměř cokoli, s výjimkou kolektivní obrany (Coelmont 2008 : 5).

### 2.5.2. Evropská obranná agentura

Lisabonská smlouva výrazně posiluje postavení Evropské obranné agentury (EDA). Ve vymezení jejích pravomocí Lisabonská smlouva více méně převzala části společné akce z roku 2004, kterou byla Agentura vytvořena. Dle článku 42, odstavce 3 nové SEU Evropská obranná agentura „*určuje operativní potřeby, podporuje opatření k jejich uspokojování, přispívá k určení a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení výrobní a technologické základny v oblasti obrany, podílí se na vymezení evropské politiky schopností a vyzbrojování a napomáhá Radě při hodnocení zlepšování vojenských schopností.*“

Jak uvádí Duke, opakované zmiňování agentury a poměrně velký důraz na její roli ve Smlouvě o EU je poměrně neobvyklý a nejspíš má za cíl připsat agentuře důležitost coby prostředku pro vedení diskuse v rámci SBOP (Duke 2008 : 6).

Bližší podoba však má být teprve upřesněna rozhodnutím Rady. Lisabonská smlouva ani nezmiňuje, jestli se vysoký představitel stane hlavou Evropské obranné agentury tak, jak tomu bylo v případě vysokého představitele pro SZBP. Z praktického hlediska by to byl logický krok, ovšem není jisté, jestli mu pro to zbude čas a prostor vzhledem k celé řadě funkcí navíc, které bude muset nový post vysokého představitele zvládnout. Je tedy možné, že v čele agentury nebude stát vysoký představitel sám, ale spíše do něj jmenuje svého zástupce.

Celkově je tedy složité zatím určit, o kolik se ve skutečnosti role Evropské obranné agentury zvýší a zda-li nejde spíše jen o zmiňovanou institucionalizaci současného stavu jako v případě Petersbergských úkolů.

Při celkovém hodnocení dopadu Lisabonské smlouvy na společnou bezpečnostní a obrannou politiku Unie, však musíme konstatovat, že je ve Smlouvě patrná jistá dvojznačnost.

Na jednu stranu je zde evidentní tendence směrem k větší roli obranné politiky v rámci SZBP a spolupráce v otázkách obrany na evropské úrovni, na druhou stranu je zde patrná i snaha o přísné zachování mezivládního charakteru.

U všech otázek souvisejících s vojenstvím a obranou zůstává přísně zachován princip jednomyslnosti a navíc Smlouva o EU zmiňuje NATO coby základ společné obrany a fórum pro její provádění u těch zemí, které jsou jejím členem (čl. 42 odst. 7 nové SEU).

Lisabonská smlouva sice také přináší článek o vzájemné obraně a tedy pomoci ostatních členských států v případě napadení, hned ale dodává, že „*tím není dotčena zvláštní povaha*

*bezpečnostní a obranné politiky některých členských států*“, a tím pádem tedy jejich závazky v rámci NATO (čl. 42 odst. 7 nové SEU).

Zajímavá je také doložka solidarity, kterou ovšem poněkud překvapivě nenajdeme v článku V. Smlouvy o Evropské unii spolu s ostatními ustanoveními ohledně SZBP, ale ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

Tato doložka o vzájemné solidaritě zavazuje členské státy jednat v duchu solidarity v případě teroristického útoku, či přírodní nebo člověkem způsobené pohromy. V takovém případě *„Unie uvede do pohotovosti veškeré nástroje, které má k dispozici, včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy“* (čl. 222 odst. 1 SFEU). Smlouva blíže nespecifikuje formu provádění této doložky a pouze odkazuje na rozhodnutí Rady na společný návrh Komise a vysokého představitele, a pokud se jedná o otázky obrany, tak rozhoduje jednomyslně Rada spolu s Evropskou radou (čl. 222 odst. 3 SFEU).

Jinými slovy chybí jasné vymezení formy a rozsahu případné pomoci a opět zde zůstává tedy nejasnost ohledně skutečného praktického dopadu takové doložky. I přes chybějící jasné vymezení formy a rozsahu takové pomoci je ale třeba zdůraznit, že je to poprvé, kdy je takový závazek součástí evropských Smluv (Wessel 2008 : 13).

Přesto však je málo pravděpodobné, že by to znamenalo krok směrem k větší integraci Unie v otázkách obrany nebo přímo směřování Unie směrem k obranné organizaci. Zejména svým vymezením vůči NATO dávají členské státy ve Smlouvě o EU jasné najevo, že nepředpokládají směřování vývoje SBOP směrem k vytvoření „evropské armády“ a vytváření paralelních obranných struktur vedle NATO.

## 2.6. Nové nástroje flexibility

Oblast SZBP patřila vždy k velmi citlivým oblastem, ve kterých si členské státy zpravidla bedlivě střežily svůj vliv a dodržování mezivládního charakteru spolupráce. Se zvyšujícím se počtem členských států a přetrvávajícím principem jednomyslnosti bylo stále složitější najít vždy schodu napříč členskými státy. Proto se v minulosti začaly v oblasti SZBP objevovat určité mechanismy pro zvýšení flexibility, které do značné míry umožňovaly buď částečně obejít podmínku jednomyslného rozhodování nebo zvýšit míru integrace.

Byla to například již zmiňovaná možnost konstruktivního se zdržení hlasování, ale také například možnost posílené spolupráce mezi těmi státy, které by o to měly zájem. Lisabonská smlouva pak přinesla rozšíření posílené spolupráce, a navíc zavádí i nový nástroj flexibility, tedy možnost stále strukturované spolupráce.

### 2.6.1. Posílená spolupráce

Posílená spolupráce není ve Smlouvě o EU ničím novým, přesto však i v jejím případě přináší Lisabonská smlouva důležité změny. Koncept posílené spolupráce se sice objevil již v Amsterodamské smlouvě, nicméně až Niceská smlouva do ní zahrnuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Posílená spolupráce zůstává i v Lisabonské smlouvě a ta ji navíc rozšiřuje i na oblast vojenství a obrany. Je však třeba podotknout, že ačkoli zde tato možnost již dlouho existovala, nebyla zatím v praxi nikdy využita (Wessels, Bopp 2008 : 26).

Důvody by mohly být dva: buď chyběl o její využití zájem, nebo byla příliš přísně nastavená pravidla pro její ustavení. V druhém případě by však Lisabonská smlouva mohla jejímu použití napomoc, jelikož výrazně snižuje nároky na její ustavení. Jak uvádí Wessels a Bopp, zatímco Niceská smlouva požadovala 8 členských zemí, tak Lisabonská smlouva vyžaduje pouze 9 zemí, což znamená „*snížení z poloviny členských států na jednu třetinu v rozšířené Unii o dvaceti sedmi členech*“ (Wessels, Bopp 2008 : 26). Pokud ovšem důvodem, proč nikdy nebyla využita, byla chybějící politická vůle, tak na její vytvoření Lisabonská smlouva tak jako tak vliv mít nebude.

Otázkou také zůstává, jak přesně by k jejímu ustavení v praxi došlo. Podle článku 329 Smlouvy o fungování Evropské unie se žádost o ustavení posílené spolupráce v otázkách SZBP podává Radě, ta ji předá vysokému představiteli pro posouzení souladu se SZBP a Komisi, která posoudí soulad této spolupráce s ostatními politikami EU (čl. 329 odst. 2 SFEU).

Ovšem vzhledem k tomu, že vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku je zároveň i místopředsedou Komise (navíc odpovědný za koordinaci vnějších aspektů komunitarizovaných politik Unie), není ze Smlouvy jasné, jak by si vysoký představitel a Komise tyto úkoly rozdělili (Wessels, Bopp 2008 : 26).

## 2.6.2. Stálá strukturovaná spolupráce

Lisabonská smlouva zavádí navíc novou formu flexibilní spolupráce zvanou stálá strukturovaná spolupráce. Ta se od posílené spolupráce liší především ve dvou ohledech. Jednak tím, že se týká výhradně oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky EU. A navíc státy, které se pro tuto formu

spolupráce zavážou, musí splňovat konkrétní kritéria zejména s ohledem na vojenskou vybavenost, vojenské kapacity a techniku. Tyto podmínky jsou pak přesně stanoveny v Protokolu č. 10 o stálé strukturované spolupráci připojeném ke Smlouvě o EU.

Dle článku 1 Protokolu má tato spolupráce mimo jiné sloužit k intenzivnějšímu rozvoji obranných schopností, případné účasti v mnohonárodních silách a v činnosti Evropské obranné agentury. Dle článku 2 pak mají dané členské státy dále sladovat svá obranná zařízení, harmonizovat své vojenské potřeby, specializovat své obranné prostředky a spolupracovat v oblasti výcviku a logistiky.

Jak uvádí Wessel, „[...] *na stálou strukturovanou spolupráci můžeme nahlížet jako na institucionalizovanou formu spolupráce v oblasti obranné politiky mezi k tomu schopnými a ochotnými členskými státy*“ (Wessel 2008 : 14).

O takovém úmyslu pak dané členské státy informují Radu a vysokého představitele. Po konzultaci s ním pak Rada rozhoduje o ustavení stálé strukturované spolupráce kvalifikovanou většinou. Rozhodnutí učiněná v rámci stálé strukturované spolupráce jsou však již přijímána jednomyslně, nicméně pouze za účasti států, které se na spolupráci podílejí (čl. 46. odst. 1, 2 a 6 nové SEU).

Oproti posílené spolupráci si můžeme pak všimnout ještě třetího rozdílu. Na rozdíl od posílené spolupráce Smlouva o EU nikdy nezmiňuje minimální počet členských států, které musí o stálou strukturovanou spolupráci projevit zájem, aby mohla být ustanovena.

Jak jsme již uváděli výše, v minulosti se členské státy nerozhodli k využití možnosti posílené spolupráce ani v oblasti SZBP, ani v rámci prvního pilíře a nezdá se proto v tuto chvíli pravděpodobné, že by měli zájem využít možnosti stálé strukturované spolupráce v oblasti obrany a vojenství.

Také není příliš jasné, zda-li by to vůbec bylo efektivní a jaký by to mělo smysl zejména s ohledem na existenci NATO. Pokud má i nadále platit, že NATO zůstane základem společné obrany a fórem pro její provádění u těch zemí, které jsou jejím členem (čl. 42 odst. 7 nové SEU), tak není jasné, jaký konečný cíl by tedy tato forma vojenské spolupráce měla a jakou funkci by plnila.



### 3. Vyhodnocení dopadu Lisabonské smlouvy na SZBP

#### 3.1. Odstranění problémů nebo problémy nové?

Beze sporu můžeme říci, že Lisabonská smlouva přináší do oblasti SZBP řadu významných a dalekosáhlých změn. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená, že dané změny skutečně povedou ke kýženému cíli. Abychom mohli lépe posoudit dopad Lisabonské smlouvy na skutečné fungování SZBP, podíváme se teď na to, do jaké se Lisabonské smlouvě skutečně podařilo hlavní nedostatky SZBP odstranit.

V první části této práce jsme si ve stručnosti přiblížili fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a hlavní problémy, se kterými se při svém reálném fungování musela potýkat. K těmto největším nedostatkům patřila zejména interní roztržičnost SZBP mezi různé aktéry, překrývající se pravomoci a nejednotná reprezentace Evropské unie navenek. S tím přímo souviselo nejasné vystupování pro třetí země a časté kompetenční spory zejména mezi Radou EU a Evropskou komisí. Negativní dopad na fungování SZBP měla i chybějící právní subjektivita, přílišná komplikovanost získávání finančních prostředků, nepřehlednost v oblasti nástrojů SZBP a nedostatečná flexibilita rozhodování.

Jak jsme již zmiňovali v úvodu, v podobném duchu se vyjadřuje například i Annette Heuserová, která identifikovala pět základních podmínek, které musí SZBP splňovat, aby byla akceschopná a na mezinárodním poli respektovaná: přehledné struktury, jednotnou vnější reprezentaci, efektivní rozhodovací procesy a instituce, větší flexibilitu za pomoci alternativních

forem jednání a bezpečné finanční zdroje (Heuser 2003 : 1). Jak jsme si ukázali výše, právě tyto podmínky pro silnou a efektivní SZBP nebyly v minulosti splněny a tvořily základní nedostatky v oblasti jejího fungování.

V této kapitole se tedy zaměříme na každý z pěti výše uvedených nedostatků a na to, do jaké míry se Lisabonské smlouvě povedlo tyto problémy vyřešit.

### 3.1.1. Přehledné struktury

Nejasné vymezení pravomocí mezi jednotlivými institucemi, jejich překrývání a nepřehlednost byly již od devadesátých let jedním z největších problémů SZBP. Ačkoli právě institucionální nepřehlednost měla být jednou z hlavních oblastí, kterou měla Lisabonská smlouva zlepšit, zdá se, že tomu tak úplně není.

K odstranění kompetenčních sporů mělo napomoci vytvoření nového postu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Otázka netransparentního rozdělení pravomocí mezi Radou a Evropskou komisí pak měla být vyřešena vytvořením Evropské služby pro vnější činnost.

Problémem ale je, že pravomoci a oblast vlivu vysokého představitele jsou v nové Smlouvě o EU vymezeny příliš obecně, stejně jako jeho vztah k ostatním evropským institucím, orgánům a jeho role v nich. Detaily organizace a fungování Evropské služby pro vnější činnost pak nejsou vymezeny dokonce vůbec. To tedy znamená, že skutečné fungování a síla SZBP bude především záviset na samotném vysokém představiteli a na tom, jaký politický vliv a jakou sílu dokáže svému postu a Evropské službě pro vnější činnost získat.

Lisabonská smlouva se tedy skutečně pokusila učinit krok směrem k zpřehlednění SZBP a soustředit hlavní

pravomoci v rukou jedné osoby a jedné instituce, už ale tento krok plně nedokončila. Vytvořila sice dvě nové významné instituce, ale zapomněla jasně vymežit, kam až jejich vliv sahá a kde už začíná sféra vlivu ostatních orgánů.

V tomto směru je problematické i částečné zachování pilířové struktury. SZBP tak i nadále zůstává mimo ostatní evropské politiky, které má ve své pravomoci Evropská komise. Wessel to například nazývá promarněnou příležitostí, jelikož *„zůstane i nadále složité kombinovat SZBP s ostatními unijními politikami; to znamená, že část energie Unie v mezinárodních vztazích bude i nadále věnována otázkám interního vymezení pravomocí“* (Wessel 2008 : 15).

Osobou nového vysokého představitele sice dojde k propojení Komise a Rady, a alespoň teoreticky by tak mělo dojít k odstranění této mezpilířové rivality, ale problém se ani přesto nevyřeší. Smlouva o EU totiž mandát vysokého představitele v rámci Komise vymezuje velmi vágně<sup>28</sup>. Opět tedy narážíme na chybějící jasné vymezení pravomocí a nebezpečí kompetenčních sporů.

Již teď se začíná ukazovat, že vyjasnění těchto hranic může být mnohem složitější, než se očekávalo. Jak jsme si uváděli v oddíle 3.4.2.2., minimálně u jednoho portfolia jsme mohli s poměrnou jistotou říci, že přejde automaticky pod nového vysokého představitele, a sice u portfolia bývalého komisaře pro vnější vztahy a evropskou politiku sousedství. To se zdálo být alespoň jedna z mála jistot. Po zveřejnění složení nové Evropské komise a portfolií jednotlivých komisařů se však ukázalo, že opak je pravdou. Nový komisař pro rozšíření, Štefan Füle, totiž získal i evropskou politiku sousedství, kterou měla

---

<sup>28</sup> Viz zmiňovaný článek 18, odstavec 4 nové SEU, kde je vysokému představiteli velmi obecnou formulací přirazena odpovědnost za úkoly, které Komisi *„v oblasti vnějších vztahů přísluší“* a ještě obecněji koordinace *„dalších vnějších hledisek činnosti Unie“*, blíže viz oddíl 3.4.2.2.

před tím na starosti právě komisařka pro vnější vztahy Benita Ferrero-Waldnerová. Tím, že její post a post bývalého vysokého představitele pro SZBP zanikl a byl spojen do nového postu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, zdálo se logické, že by pod nového představitele přešla i její agenda.

To nás opět přivádí zpět k onomu vágnímu vymezení kompetencí vysokého představitele v rámci Komise, který v Komisi *odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie*“ (čl. 18 odst. 4 nové SEU). Máme tomu tedy rozumět tak, že evropská politika sousedství nakonec nebude patřit k úkolům, za které vysoký představitel v Komisi odpovídá, jak jsme si původně mysleli (viz oddíl 3.4.2.2.), ale k oněm „*dalším hlediskům vnější činnosti Unie*“, která vysoký představitel pouze koordinuje?

V tomto ohledu je důležité především zdůraznit, že evropská politika sousedství je agenda, u níž je vnější dimenze naprosto nesporná. Proto se hned naskýtá otázka, jak bude teprve vypadat rozdělování pravomocí v případě politik, kde hranice mezi hlavním slovem Komise a Rady byla velmi nejasná již v minulosti, natož teprve teď (viz 3.4.2.2.).

Nelze tedy než konstatovat, že Lisabonská smlouva sice v tomto směru zavádí důležité a potenciálně přínosné změny, ale tento jejich přínos sama svým způsobem podkopává, protože není dostatečně jasná a nechává příliš mnoho otázek nezodpovězených.

### 3.1.2. Jednotná vnější reprezentace

Druhým největším problémem zejména ve vztahu k dalším aktérům na mezinárodní scéně byla nejasná reprezentace Evropské unie navenek. Jménem Unie totiž ve vnějších otázkách mluvili vysoký představitel pro SZBP, komisař pro vnější vztahy a evropskou politiku sousedství a navíc ještě stávající předsednictví (ať již přímo hlava státu či vlády předsednické země nebo potažmo její ministr zahraničí coby předseda GAERCu).

Lisabonská smlouva zde skutečně přináší zásadní změnu. Nový představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku by se skutečně měl stát onou hlavní tváří zahraniční politiky EU a všechny tři výše uvedené posty ve své osobě spojit.

Bohužel však i zde musíme dospět k závěru, že Lisabonská smlouva nebyla dostatečně důsledná a i přes obrovský přínos tohoto nového postu lze očekávat určité problémy i v této oblasti. Vedle nového postu vysokého představitele totiž Lisabonská smlouva zavedla i post stálého předsedy Evropské rady a opět poněkud zanedbala přesné vymezení jeho pravomocí. Zatímco vysoký představitel se tak má stát tou jednotnou tváří navenek v oblasti SZBP, stálý předseda Evropské rady má plnit tutéž funkci u ostatních oblastí činnosti Evropské unie. Jelikož však mezi těmito oblastmi nevede jasná hranice, problém potenciálních sporů se tím opět neřeší.

Na tentýž problém bychom mohli narazit i v rámci Komise. Jak jsme zmiňovali u otázky přehlednosti struktur SZBP, Lisabonská smlouva dostatečně neřeší, která portfolia budou pod vysokého představitele v oblasti vnějších vztahů spadat. Teoreticky by se tak mohly vyskytnout spory například v tom, kdo bude reprezentovat Unii ve vztahu k rozvojovým

zemím či k zemím, které jsou součástí evropské politiky sousedství.

Stejně jako u předchozí otázky nepřehledných struktur musíme i v tomto případě konstatovat, že Lisabonská smlouva je pouze krůčkem správným směrem, ale ani zdaleka ne účinným definitivním řešením. Skutečné fungování v praxi pak bude opět záležet až na konkrétní osobě vysokého představitele (a potažmo předsedy Evropské rady) a na tom, jak silnou pozici si dokáže ta která osoba pro svůj post vytvořit.

V otázce vnější reprezentace však zavádí Lisabonská smlouva ještě jednu novinku, která by mohla vnější vystupování Evropské unie navenek výrazně zpřehlednit. Jedná se o tzv. delegace Unie, které by ji měly zastupovat ve třetích zemích i na půdě mezinárodních organizací.

Ačkoli detaily jejich složení ani institucionálního zařazení nejsou zatím jasné, mohly by znamenat velký přínos nejen pro lepší koordinaci postojů v mezinárodních organizacích, ale například i pro spolupráci členských států v konzulárních záležitostech (viz 3.4.4.1.).

### 3.1.3. Efektivita

Třetím problémem byla nedostatečná efektivita rozhodování a fungování institucí SZBP. Stejně jako v předchozích případech i na tyto problémy Lisabonská smlouva pamatovala. Otázkou však zůstává, do jaké míry je dokázala vyřešit.

Jak jsme si již psali výše, do oblasti hlasování se sice zavádí čtvrtá výjimka pro umožnění hlasovat kvalifikovanou většinou, ale jinak zůstává ve všech ostatních případech

podmínka jednomyslnosti. Udělení této výjimky je navíc samo o sobě poměrně komplikovanou záležitostí (viz 3.2.4.) a je proto spíše nepravděpodobné, že by její využití vedlo ke skutečnému zvýšení efektivity rozhodovacího procesu.

Navíc i nadále zůstává možnost trvat na postoupení Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí ze závažných národních důvodů. Celkově lze tedy očekávat, že se toho v praxi v oblasti rozhodování příliš mnoho nezmění.

Pro efektivnější a koherentnější SZBP z institucionálního úhlu pohledu by ale mohlo být velkým přínosem vytvoření Evropské služby pro vnější činnost. Pokud by totiž došlo ke sjednocení jednotlivých politik s dopadem na vnější vztahy Unie pod střechu jednoho konkrétního orgánu, výrazně by se tak zjednodušilo vnitřní fungování SZBP a zároveň by to pomohlo předcházet zbytečným kompetenčním sporům.

Jak jsme si ale uváděli v podkapitole 3.4.4., detaily fungování Evropské služby, včetně politik, které pod ni budou patřit a které naopak zůstanou i nadále Komisi, budou teprve specifikovány. Opět tedy dospíváme k závěru, že reálný dopad těchto změn bude záviset spíše až na novém vysokém představiteli a jeho schopnostech se prosadit.

Mezi změny, které vychází z Lisabonské smlouvy a mohou pomoci zvýšit efektivitu, lze také zařadit vznik právní subjektivity Evropské unie. V tomto směru je přínos Lisabonské smlouvy nepopiratelný. I když v oblasti SZBP zůstává i u možnosti uzavírání smluv několik omezení (viz 3.2.2.), jednoznačně bude i přesto fungování SZBP efektivnější než v minulosti, kdy chybějící subjektivita tvořila výraznou překážku a všemožně se obcházela.

#### 3.1.4. Flexibilita

Lisabonská smlouva se pokusila zaměřit i na otázku flexibility jednání. Jak jsme si uvedli v podkapitole 3.6., kromě přetrvávající možnosti konstruktivního se zdržení hlasování, Lisabonská smlouva zjednodušuje možnost ustavit posílenou spolupráci a zavádí nový nástroj stálé strukturované spolupráce ve vojenských otázkách.

Možnosti zdržet se hlasování se však v minulosti příliš neužívalo a totéž platí pro posílenou spolupráci. Pokud by však o ni zájem byl a existovala politická vůle, snížením minimálního povinného počtu členských států by Lisabonská smlouva její zavedení výrazně usnadnila.

Co se týče stálé strukturované spolupráce, existuje zatím nad jejím využitím poměrně velký otazník, a je tedy ještě příliš brzy na to, abychom mohli předjímat její uplatnění v praxi, stejně jako zájem členských států o její využití.

Celkově lze tedy říci, že se sice Lisabonská smlouva o zvýšení flexibility jednání částečně pokusila, ale nezdá se, že by s výjimkou stálé strukturované spolupráce oproti předchozímu stavu přinášela nějaké výraznější změny.

#### 3.1.5. Financování

K výraznějšímu zlepšení pak dojde v oblasti financování. Především vytvořením fondu pro zahájení operace by se mohla urychlit realizace společných akcí zejména v jejich počátečním stadiu. Jednoznačně pozitivní je také tzv. možnost rychlého využití prostředků Unie bez nutnosti si tyto prostředky nechat složitě schvalovat Evropským parlamentem.

Zvýší se tak flexibilita i rychlost získávání nutných prostředků. Celý proces bude navíc transparentnější, jelikož se nebudou hledat způsoby, jak složitý schvalovací proces obejít.



Jak jsme zmiňovali v oddíle 2.1.4., stejně jako v případě chybějící právní subjektivity, i u nutnosti nechávat si schvalovat veškeré operativní výdaje Evropským parlamentem se hledaly způsoby, jak se tomu vyhnout. Přínos Lisabonské smlouvy pro zjednodušení financování proto nelze než hodnotit jednoznačně pozitivně.

### 3.2. Lisabonská smlouva v praxi - volba vysokého představitele

V tuto chvíli je zatím příliš brzy, abychom mohli detailně hodnotit, jak probíhá zavádění změn vyplývajících z Lisabonské smlouvy v praxi. Jak jsme zmiňovali již několikrát, celá řada otázek ohledně skutečného dopadu Lisabonské smlouvy na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU zůstává otevřená. Co je však jisté, je skutečnost, že zejména v důsledku přílišné obecnosti řady ustanovení Lisabonské smlouvy bude realita záviset především na samotném vysokém představiteli.

O to větší překvapení pak připravil Evropský summit v listopadu 2009, když do této funkce zvolil bývalou britskou komisařku pro obchod Catherine Ashtonovou. Kromě skutečnosti, že má jen velmi malé zkušenosti s fungováním Evropské unie<sup>29</sup> jako takové, v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční politiky jsou její zkušenosti ještě menší, ne-li přímo neexistující<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Roli komisařky zastávala jen velmi krátce od podzimu 2008 po té, co nahradila Petera Mandelona, který se vrátil do národní politiky na post ministra obchodu.

<sup>30</sup> Catherine Ashtonová sice má poměrně bohaté zkušenosti z oblasti britské domácí politiky a státní správy, ale zaměřovala se vždy spíše na vnitropolitická témata. V roce 1999 byla jmenována baronkou a stala se doživotní členkou Sněmovny lordů (horní komory britského parlamentu). V roce 2001 se stala náměstkyní ministra školství a později pak zastávala funkce i na ministerstvu pro ústavní záležitosti a ministerstvu vnitra.

Důležitost toho, jaká osoba stane v pozici vysokého představitele, jsme mohli vidět již v minulosti, kdy předchozí post zastával Javier Solana. Ačkoli tehdejší vysoký představitel pro SZBP měl mnohem slabší pozici a méně kompetencí, než tomu bude teď, dokázal Solana tomuto postu získat poměrně velkou důležitost i vliv.

Oproti předchozímu vysokému představiteli pro SZBP bude nová funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku mnohem silnější a bude mít také větší potenciál. Jak jsme si ale již ukázali, vzhledem k nejasně vymezenému vztahu ke Komisi a předsedovi Evropské rady, stejně jako nejasně vymezeným kompetencím a odpovídajícím portfoliím, bude záležet ani ne tak na tom, co přináší Lisabonská smlouva, ale právě na individuálních schopnostech a síle vysokého představitele. Jeho osoba bude totiž determinovat nejen sílu tohoto postu, ale především také vystupování Unie navenek, přehlednost pro třetí země a taky sílu a pozici nového orgánu Evropské služby pro vnější činnost.

Jelikož se bude jednat o extrémně náročnou funkci, ve které bude třeba nejen reprezentovat Unii v otázkách SZBP, ale zároveň i účinně manévrovat a proplouvat mezi jednotlivými institucemi, bude si tato pozice vyžadovat velmi dobré strategické a diplomatické schopnosti.

Při pohledu na volbu baronky Ashtonové se proto ihned nabízí otázka, jestli to bude schopna zvládnout a oproti ostatním aktérům a institucím se dostatečně prosadit. To je totiž základní podmínka toho, aby změny, které Lisabonská smlouva přináší,

---

V kabinetu Gordona Browna pak stanula v čele Sněmovny lordů (kde se velmi zasazovala o přijetí Lisabonské smlouvy britskou horní komorou a výrazně jejímu přijetí napomohla) a byla členkou poradního orgánu královny, tzv. Privy Council. Zkušenosti z britské politické scény měla tedy od konce devadesátých let bohaté, nicméně je v tomto směru důležité zmínit, že do všech pozic byla jmenována a nikdy se nejednalo o volený „politický“ post. Více viz její oficiální životopis na stránkách Rady Evropské unie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Catherine%20Ashton-CV-update031209.pdf>

skutečně vyřešily dva nejpálčivější problémy SZBP – tedy nejasnou reprezentaci a kompetenční spory mezi jednotlivými institucemi. Při pohledu na volbu osoby s nedostatečnými zkušenostmi z mezinárodní politiky a bez jakéhokoli zahraničněpolitického renomé, se to v tuto chvíli zdá jako velmi málo pravděpodobné.

Spíše se jeví jako pravděpodobnější, že se bude jednat o vysokého představitele, který (minimálně zpočátku) nebude mít příliš velké ambice a o posílení SZBP či zviditelnění Evropské unie na mezinárodní scéně se příliš zasazovat nebude. S největší pravděpodobností bude nový vysoký představitel plnit více méně koordinační funkci mezi jednotlivými evropskými institucemi v otázkách SZBP, případně mezi Evropskou unií jako celkem a jednotlivými členskými státy.

Stejně tak se můžeme domnívat, že i Evropská služba pro vnější činnost bude minimálně ve svých počátcích stát spíše v pozadí. Pokud bychom se tedy vrátili k dvěma modelům Evropské služby z oddílu 3.4.4., a sice minimalistickému a maximalistickému, jeví se jako pravděpodobnější, že přinejmenším ze začátku získá převahu model minimalistický. Lze předpokládat, že Evropská služba spolu s vysokou představitelkou si spíše tedy udrží nízký profil a budou plnit převážně koordinační funkci na úkor přímého politického vlivu.

V tuto chvíli se proto volba Catherine Ashtonové jeví spíše jako promarněná příležitost dát společné zahraniční a bezpečnostní politice silnou pozici. Také se lze domnívat, že se jedná o další z projevů dvojznačného přístupu členských států k SZBP. Na jednu stranu se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou snaží již od jejího vzniku posilovat, a na druhou stranu ji částečně samy oslabují svojí snahou si v zahraničněpolitických otázkách zachovat hlavní slovo. To by vysvětlovalo, proč byl tak klíčový úřad dán tak nenápadně a

v mezinárodní politice nezkušené osobě, která nebude s největší pravděpodobností představovat příliš silného vyjednávacího partnera a tím pádem na poli zahraniční politiky EU konkurenta ambicióznějším členským státům.

Podíváme-li se totiž blíže, co za jejím zvolením stálo, zdá se, že to byla skutečně kombinace dvou hlavních faktorů: nutnosti nalézt kompromis napříč Evropskou unií a zároveň nezvolit někoho, kdo by tomuto postu dal až moc velkou sílu.

V tomto směru byla Catherine Ashtonová ideální volbou, jelikož se tak splnila nepsaná zákulisní domluva, že předseda Evropské rady<sup>31</sup> bude zprava, vysoký představitel zleva (podle výsledků voleb do Evropského parlamentu), jedna osoba bude z velké členské země, jedna z malé, jeden zvolený bude muž, jedna žena. A jako třešnička na dortu se touto volbou navíc ještě uspokojila zhrzená pýcha Velké Británie poté, co se ukázalo, že volba Tonyho Blaira stálým předsedou by neprošla. Jak k tomu například dodává *The Economist*, zdá se tedy, že dva nejdůležitější posty, které Lisabonská smlouva přinesla, byly obsazeny na základě nenápadnosti, nezkušenosti, státní příslušnosti, stranické orientace a pohlaví, tedy všeho kromě schopností zvolených kandidátů (*The Economist* 2009).

Oproti minulosti zde sice máme silnější post, ale při porovnání s Javierem Solanou nesrovnatelně slabší osobnost. Proto zde hrozí nebezpečí, že spíše než na mezinárodní scéně respektovaný a vůči hlavním světovým aktérům rovnocenný partner, bude nový vysoký představitel vnímán spíše jako bruselský úředník a zprostředkovatel mezi třetími zeměmi a členskými státy. Také hrozí, že bude v otázkách vnějších vztahů v pozadí nového stálého předsedy Evropské rady, předsedy

---

<sup>31</sup> Nový post předsedy Evropské rady obsadil obdobně nenápadný a neznámý kandidát – Herman van Rompuy, který do té doby velmi krátce (necelý rok) působil ve funkci předsedy vlády Belgie.

Komise, či eventuelně případného silného představitele  
předsednické země.

Jinými slovy by tak hrozily úplně stejné problémy jako  
v minulosti a byla by tak promarněna jedinečná šance posílit  
SZBP, kterou Lisabonská smlouva vytvořením nového  
silnějšího postu vysokého představitele přinesla.

## 4. Závěr

Lisabonská smlouva se snažila přinést to, po čem volala v roce 2001 Laekenská deklaráce, tedy Evropskou unii, která bude hrát silnější roli v globalizovaném světě, bude transparentnější, demokratičtější a výkonnější. Aby mohla Evropská unie, coby entita sui generis, hrát na mezinárodní scéně silnější roli, musela by být především silná vnitřně, s jasnými strukturami, vedením a transparentními názory.

Jak je tedy patrné z výše uvedeného hodnocení přínosu Lisabonské smlouvy pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, naskýtá se nám zde trochu smíšený obraz. Jak jsme si ukázali v předchozí kapitole, nelze zatím s naprostou jistotou tvrdit, že by všechny podmínky pro efektivní fungování SZBP byly definitivně splněny.

Asi nejvíce otazníků zůstává nad prvními dvěma podmínkami, tedy přehlednými strukturami a jednotnou vnější reprezentací. V případě nepřehlednosti SZBP je jednoznačně nejvýznamnějším přínosem vytvoření nového postu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, stejně jako vznik Evropské služby pro vnější činnost. Obě tyto novinky by měly pomoci vyřešit nepřehlednost rozdělení úkolů a kompetencí mezi Radou a Komisí a celkově tak fungování SZBP zpřehlednit a zefektivnit.

Obrovskou nevýhodou však zůstává přílišná obecnost při vymezení jejich úkolů a pravomocí. V tomto směru musíme dospět k závěru, že otázku překrývajících se kompetencí Lisabonská smlouva sama o sobě uspokojivě neřeší. Post nového vysokého představitele a Evropská služba pro vnější činnost v sobě skýtají obrovský potenciál, ale v praxi bude záležet zejména na konkrétních jednotlivcích, jak moc dokážou potenciálu těchto dvou nových institucí využít.

Totéž můžeme říci i o podmínce jednotné reprezentace. Opět můžeme jako jednoznačně pozitivní krok hodnotit vytvoření nového postu vysokého představitele, který bude zároveň i místopředsedou Evropské komise a předsedou Rady pro zahraniční věci. Na druhou stranu i v tomto případě musíme bohužel poukázat na určitou nedopracovanost v detailech, zejména pak ve vztahu k novému stálému předsedovi Evropské rady.

Při celkovém pohledu to znamená, že přehlednost struktur SZBP a jasnou vnější reprezentaci řeší Lisabonská smlouva jen částečně, ale i přesto zde výrazný posun kupředu patrný je.

Dvojznačná je také situace u podmínky efektivity rozhodování a efektivity fungování SZBP. V případě zvýšení efektivity SZBP došlo skutečně k významnému pokroku. V tomto směru je největším přínosem zejména nabytí právní subjektivity Evropské unie a dále vytvoření Evropské služby pro vnější činnost. Ta by mohla zásadním způsobem zlepšit institucionální fungování SZBP tím, že vytvoří pro tuto oblast určitou zastřešující strukturu, zpřehlední její fungování a pomůže tak předcházet zbytečným kompetenčním sporům.

Bohužel o něco méně úspěšná se jeví Lisabonská smlouva v otázce efektivity rozhodování. Je sice pravda, že rozšířila možnost hlasování kvalifikovanou většinou, ale v naprosté většině případů převažuje i nadále podmínka jednomyslnosti a možnost užití národního veta.

Krok správným směrem Lisabonská smlouva dělá i v případě podmínky flexibility jednání. Nejvýznamnější novinkou je možnost stálé strukturované spolupráce a zjednodušení podmínek pro ustavení posílené spolupráce. Jak jsme si již říkali, to samo o sobě sice ani zdaleka ještě neznamená, že těchto nástrojů flexibility bude v praxi využito,

ale je důležité, že pokud by se mezi členskými státy zájem o jejich využití objevil, tu možnost zde mít budou.

Naopak výrazné zlepšení nalezneme u páté podmínky, tedy zajištění finančních zdrojů. Zavedením fondu pro zahájení operace a možnosti rychlého využití prostředků se zjednoduší přístup k potřebnému financování a urychlí implementace společných akcí.

Celkově lze tedy říci, že se Lisabonská smlouva skutečně zaměřila na ta nejproblematictější místa. Přestože všechny problémy fungování SZBP ani zdaleka nevyřeší, posun směrem k větší transparentnosti a silnějšímu a efektivnějšímu vystupování EU navenek zde znatelný je. Abychom však mohli s naprostou jistotou říci, jaký bude skutečný dopad Lisabonské smlouvy na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU, budeme muset ještě počkat, jakým způsobem bude implementace všech těchto změn probíhat.

V tuto chvíli můžeme s jistotou pouze říci, že Lisabonská smlouva dává společné zahraniční a bezpečnostní politice Evropské unie větší potenciál. Teď to již bude záviset na jejích hlavních aktérech, zda-li ho dokážou plně využít, a jak budou schopni překonat všechna úskalí a nezodpovězené otázky, které před nimi stojí. Lisabonská smlouva skutečně představuje v oblasti SZBP důležitý krok správným směrem, budeme však muset ještě počkat, než se naplno ukáže, zda-li je tento krok dostatečně velký.



## 5. Bibliografie

### Primární zdroje:

- *Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 1997. [cit. 2009-08-20]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> >.
- Evropská komise. *Financing of Civilian Crisis Management Operations*. [online]. 2001. [cit. 2009-10-31]. Dostupné z WWW: < [http://ec.europa.eu/external\\_relations/peace\\_security/docs/com01\\_647\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/peace_security/docs/com01_647_en.pdf) >.
- Evropská rada. *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP)*. [online]. 1999. [cit. 2009-10-31]. Dostupné z WWW: < [http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/l\\_157/l\\_15719990624en00010009.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/l_157/l_15719990624en00010009.pdf) >.
- Evropská rada. *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP)*. [online]. 1999. [cit. 2009-10-31]. Dostupné z WWW: < <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ukEN.pdf> >.
- Evropská rada. *Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean region (2000/458/CFSP)*. [online]. 2000. [cit. 2009-10-31]. Dostupné z WWW: < <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/mediEN.pdf> >.
- Evropská rada. *Laeken Declaration on the Future of the European Union*. In Presidency Conclusions. [online]. 2001. [cit. 2009-10-24]. Dostupné z WWW: < [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf) >.
- Evropská rada. *Bezpečná Evropa v lepším světě. Evropská bezpečnostní strategie*. [online]. 2003. [cit. 2009-10-24]. Dostupné z WWW: < <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIICS.pdf> >.

- *Evropská unie – Konsolidovaná znění smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2006. [cit. 2009-08-12]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf> >.
- *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-10-20]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:013:0045:CS:PDF> >.
- *Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-10-20]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:047:0199:CS:PDF> >.
- *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2007. [cit. 2009-08-12]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML> >.
- *Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2001. [cit. 2009-10-31]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0335:0359:CS:PDF> >.
- *Protokol (č. 10) o stálé strukturované spolupráci stanovené článkem 42 Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-11-27]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0201:0328:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Rozhodnutí Rady ze dne 22. ledna 2001 o zřízení Vojenského štábu Evropské unie (2001/80/SZBP)*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2001. [cit. 2009-11-26]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001D0080:20050510:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism*

(2001/931/CFSP). Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2001. [cit. 2009-10-31]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF> >.

- Rada EU. *Společný postoj Rady ze dne 21. května 2002 o dočasném přijetí určitých Palestinců členskými státy Evropské unie (2002/400/SZBP)*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2002. [cit. 2009-11-29]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002E0400:20040517:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Rozhodnutí Rady 2004/197/SZBP ze dne 23. února 2004 o vytvoření mechanismu pro správu financování společných nákladů operací Evropské unie v souvislosti s vojenstvím nebo obranou*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2004. [cit. 2009-11-26]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004D0197:20050201:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Společná akce Rady 2004/551/SZBP ze dne 12. července 2004 o zřízení Evropské obranné agentury*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2004. [cit. 2009-11-26]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004E0551:20080407:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Rozhodnutí Rady 2004/833/SZBP ze dne 2. prosince 2004 o provádění společné akce 2002/589/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie Hospodářskému společenství států západní Afriky (ECOWAS) v rámci moratoria na ruční palné a lehké zbraně*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2004. [cit. 2009-11-20]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:359:0065:0067:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Council Decision 2007/427/CFSP of 18 June 2007 appointing the European Special Representative in Bosnia and Herzegovina*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2007. [cit. 2009-11-14]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:159:0063:0064:EN:PDF> >.
- Rada EU. *Společná akce Rady 2008/112/SZBP ze dne 12. února 2008 o misi Evropské unie na podporu reformy bezpečnostního sektoru v Republice Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU)*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-11-26].

Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:040:011:0015:CS:PDF> >.

- Rada EU. *Společná akce Rady 2008/124/SZBP ze dne 4. února 2008 o Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (EULEX KOSOVO)*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-11-26]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:CS:PDF> >.
- Rada EU. *Společný postoj Rady 2009/615/SZBP ze dne 13. srpna 2009, kterým se mění společný postoj 2006/318/SZBP, kterým se obnovují omezující opatření vůči Barmě/Myanmaru*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2008. [cit. 2009-10-26]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:210:0038:0069:CS:PDF> >.
- Rada ministrů ZEU. *Petersberg Declaration*. [online]. 1992. [cit. 2009-10-24]. Dostupné z WWW: < <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> >.
- *Smlouva o Ústavě pro Evropu*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2004. [cit. 2009-08-12]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:CS:HTML> >.
- Soudní dvůr. *Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 20. května 2008 – Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie*. [online]. 2008. [cit. 2009-11-17]. Dostupné z WWW: < <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=CS&Submit=rechercher&numaff=C-91/05> >.
- *Smlouva o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 1992. [cit. 2009-08-12]. Dostupné z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> >.
- *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Úřední věstník Evropské Unie. [online]. 2001. [cit. 2009-08-24]. Dostupné z WWW: < [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf) >.

## Sekundární zdroje:

### Tištěné:

- Angelet Bruno, Vrailas Joannis (ed.). *European Defence in the wake of the Lisbon Treaty*. Egmont Paper 21. Brussels : Academia Press, May 2008. ISBN 978 90 382 1292 0.
- Bailes, Alyson J. K. *Common foreign and security policy (CFSP)/ European security and defence policy (ESDP) : challenges and prospects*. Hamburg : Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 2005.
- Cameron, Fraser. *An Introduction to European Foreign Policy*. Abingdon : Routledge, 2007. ISBN 0-415-40767-2.
- Coelmont, Jo : Europe's Military Ambition. In Biscop, Sven; Algeri, Franco (ed.). *The Lisbon Treaty and ESDP : Transformation and Integration*. Egmont Paper 24. Brussels : Academia Press, June 2008. ISBN 978 90 382 1292 0, s. 5 – 10.
- Comelli, Michele. *Building security in its neighbourhood through the European neighbourhood policy?* Roma : Istituto Affari Internazionali, 2007.
- Dembinski, Matthias. Vom diplomatischen Club zum außenpolitischen Regieren in Netzwerken? Der Einfluß gesellschaftlicher Akteure auf die EU-Außenpolitik. In Jopp, Mathias; Schlotter, Peter (ed.). *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden : Nomos, 2007. ISBN 978-3-8329-2910-7. s. 91 – 119.
- Eeckhout, Piet. *External relations of the European Union : legal and constitutional foundations*. Oxford : Oxford University Press, 2004. ISBN 0-19925165-7.
- Hauser, Gunther. *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure*. Wien : Landesverteidigungsakademie Wien, 2008.
- Jopp, Mathias; Schlotter, Peter. Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur. In Jopp, Mathias; Schlotter, Peter (ed.). *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden : Nomos, 2007. ISBN 978-3-8329-2910-7. s. 381 – 395

- Katsioulis, Christos. *European foreign policy on trial : a global actor in the making?* Berlin : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. ISBN 978-3-86872-047-1.
- Nálevka, Vladimír. *Světová politika ve 20. století*. Praha : Skřivan ml., 2000. ISBN 80-902261-6-7.
- Peterson, John; Sjursen, Helene. *A Common Foreign Policy For Europe? Competing visions of the CFSP*. London : Routledge, 1998. ISBN: 0415170729.
- Regelsberger, Elfriede : Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Das Regelwerk im Praxistest. In Jopp, Mathias; Schlotter, Peter (ed.). *Kollektive Aussenpolitik - die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden : Nomos, 2007. ISBN 978-3-8329-2910-7, s. 59 – 90.
- van Eekelen, Willem F. and Kurpas, Sebastian. *The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy?* Brussels : CEPS, June 2008. ISBN-13: 978-92-9079-801-9.

Elektronické:

- CEPS, EGMONT, EPC. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. [online]. Joint Study, November 2007. [cit. 2009-11-21]. Dostupný z WWW: < <http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> > .
- Duke, Simon. Areas of Grey: Tensions in EU External Relations Competences. In *EIPASCOPE* [online]. 2006, no. 1 [cit. 2009-11-16]. Dostupný z WWW: < [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06\\_1\\_3.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_3.pdf) > .
- Duke, Simon. The Lisbon Treaty and External Relations. In *EIPASCOPE* [online]. 2008, no. 1 [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: < [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907\\_SCOPE2008-1-3\\_SimonDuke.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907_SCOPE2008-1-3_SimonDuke.pdf) > .
- Emerson, Michael; Gross, Eva (eds.). Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. IN *CEPS Paperback Series* [online].

2007, vol. 2 [cit. 2009-12-14]. Dostupný z WWW: <  
<http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=1439804aeb244fb28e163c4544fc30f2> > .

- Fink-Hooijer, Florika. The Common Foreign and Security Policy of the European Union. In *European Journal of International Law* [online]. 1994, no. 5 [cit. 2009-10-12]. Dostupný z WWW: <  
<http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/reprint/5/1/173.pdf> > .
- Foreign Affairs Committee. *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty. Third Report of Session 2007 – 08* [online]. London : United Kingdom Parliament. [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: <  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaff/120/120.pdf> > .
- Heuser, Annette. European Foreign and Security Policy : Increasing potential for reform – Overcoming blockades – Improving coherence. IN *Spotlight Europe*. 2003, vol. 01 - 08. [online]. Dostupný z WWW: <  
<http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=f678bc062ffc411d801f5a0b4dab6ab9> > .
- Hofmann, Andreas; Wessels, Wolfgang. Kein Konsens über Kohärenz? Auswärtiges Handel der EU nach Lissabon. In *WeltTrends* [online]. 2008, März/April 2008. [cit. 2009-12-11]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.welttrends.de/downloads/WT59\\_HofmannWessels.pdf](http://www.welttrends.de/downloads/WT59_HofmannWessels.pdf) > .
- Jopp, Mathias. CFSP Decision-making and procedures for enhanced cooperation. In *Seminar on Capacity and Actor building: Which Instruments and Institutions does the EU need to enhance its Capacity to act with regard to its Trade, economic Cooperation and foreign, Security and defence Policy?* [online]. Rome. 2003, 4 – 5 April. [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: < [http://swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=703](http://swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=703) > .
- Maurer, Andreas; Kietz, Daniela; Völkel, Christian. *Interinstitutional agreements in CFSP: Paliamentarisation through the Backdoor*. EIF Working Paper Series. [online]. 2004, no. 5 [cit. 2009-11-05]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=1769](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1769) > .
- Mölling, Christian. ESDP after Lisbon: More Coherent and Capable? In *CSS Analyses in Security Policy*. [online]. 2008,

vol. 3., no. 28 [cit. 2009-12-11]. Dostupný z WWW: <  
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Policy-Briefs/Detail/?lng=en&id=46839> > .

- Schneckener, Ulrich. Developing and applying EU Crisis Management. Test Case Macedonia. *ECMI Working Paper* [online]. 2002, no. 14 [cit. 2009-11-15]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.ecmi.de/download/working\\_paper\\_14.pdf](http://www.ecmi.de/download/working_paper_14.pdf) > .
- Strítecký, Vít. *Jak dál s evropskou diplomacií?* Policy Paper. [online]. 2008, no.5. [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: <  
<http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2008/PP.Stritecky08.pdf> > .
- Van Vooren, Bart. *The legacy of the pillars Post-Lisbon: Objectives of the CFSP and the new non-affectation clause* [online]. Dubrovnik : University of Zagreb. 2008. [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.pravo.hr/download/repository/Bart\\_Van\\_Vooren.doc](http://www.pravo.hr/download/repository/Bart_Van_Vooren.doc) > .
- Wessels, Wolfgang; Bopp, Franziska. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead? In *Challenge* [online]. 2008, no. 6 [cit. 2009-10-21]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_The\\_Institutional\\_Architecture\\_of\\_CFSP\\_after\\_the\\_Lisbon\\_Treaty.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf) > .
- The Economist : Behold, two mediocre mice. In *The Economist*. [online]. 2009. [cit. 2009-12-13]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story\\_id=14966247](http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=14966247) > .
- Wessel, A. Ramses. The Impact of the Lisbon Treaty on the Legal Competences of the EU in International Affairs. *The EU in International Affairs Conference* [online]. Brussels, 2008, April 24 - 26. [cit. 2009-10-11]. Dostupný z WWW: <  
[http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA\\_VIII\\_1\\_Wessel.pdf?download](http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_VIII_1_Wessel.pdf?download) > .



### **Internetové servery:**

- Databáze právních předpisů Evropské unie EUR-Lex:  
<http://eur-lex.europa.eu/>
- Oficiální stránky Evropské komise: <http://ec.europa.eu/>
- Oficiální stránky Konventu o budoucnosti Evropy:  
<http://european-convention.eu.int>
- Oficiální stránky předsednictví ČR v Radě EU:  
[www.eu2009.cz](http://www.eu2009.cz)
- Oficiální stránky předsednictví Švédska v Radě EU:  
[www.eu2009.se](http://www.eu2009.se)
- Oficiální stránky Rady EU: <http://www.consilium.europa.eu/>