



# SPOLEČNÁ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA A VNĚJŠÍ VZTAHY EVROPSKÉ UNIE V NÁVRHU REFORMNÍ SMLOUVY



Václav Štěrba

Parlament České republiky  
Kancelář Poslanecké sněmovny  
**Parlamentní institut**

## OBSAH

ÚVOD.....	3
HARMONOGRAM PRO PŘIJETÍ REFORMNÍ SMLOUVY .....	4
<b>1. DŮVODY PRO REFORMU SZBP A VNĚJŠÍCH VZTAHŮ EU .....</b>	<b>5</b>
1.1. <i>(Ne)využívání nástrojů SZBP</i> .....	5
1.2. <i>Reprezentace a iniciativa</i> .....	6
1.3. <i>Soudržnost zahraničních politik</i> .....	7
<b>2. SZBP A VNĚJŠÍ VZTAHY V ÚSTAVNÍ SMLOUVĚ .....</b>	<b>8</b>
<b>3. SZBP A VNĚJŠÍ VZTAHY V REFORMNÍ SMLOUVĚ.....</b>	<b>9</b>
3.1. <i>Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku</i> .....	9
3.2. <i>Evropský útvar pro vnější činnost (European External Action Service)</i> .....	10
3.3. <i>Nástroje SZBP v Reformní smlouvě</i> .....	12
3.4. <i>Vnější vztahy v Reformní smlouvě</i> .....	12
3.5. <i>Shrnutí: očekávaný efekt schválení Reformní smlouvy</i> .....	13
<b>4. RATIFIKACE REFORMNÍ SMLOUVY A ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ.....</b>	<b>14</b>
4.1. <i>Balíčkové rozhodnutí o vysokých unijních postech</i> .....	14
4.2. <i>Dopady Reformní smlouvy na výkon českého předsednictví</i> .....	15
<b>5. RELEVANTNÍ DOKUMENTY A INFORMACE .....</b>	<b>16</b>
5.1. <i>Dokumenty EU</i> .....	16
5.2. <i>Související dokumenty národních parlamentů</i> .....	16
5.3. <i>Think-tanky</i> .....	17
5.4. <i>Monografie</i> .....	17
5.5. <i>Související práce Parlamentního institutu</i> .....	17
PŘÍLOHA 1. POZICE EVROPSKÉ KOMISE K REFORMNÍ SMLOUVĚ.....	18

## ÚVOD

Cílem této Informační studie je poskytnout přehled o fungování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP), důvodech pro její reformu a metodě této reformy. Reformní smlouva, diskutovaná v současné době na mezivládní konferenci, do značné míry převzala metodu reformy zahraničních vztahů Unie ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Některé otázky ohledně fungování nového modelu však stále zůstávají otevřeny.

Reformní smlouva bude po svém podpisu předložena všem členským státům EU k ratifikaci. V rámci tohoto procesu se jí budou zabývat i obě komory českého parlamentu. Již nyní je však možné vést na parlamentní úrovni diskusi o vybraných aspektech Reformní smlouvy, zahraniční vztahy EU nevyjímaje. Načasování takové diskuse ještě před podpisem Reformní smlouvy může být vhodné i proto, že hned po jejím podpisu začnou intenzivní jednání o obsazení vysokých unijních postů a bez ohledu na postup ratifikačního procesu se okamžitě začnou realizovat ustanovení smlouvy týkající se Evropského útvaru pro vnější činnost, tak aby tento byl se vstupem smlouvy v platnost plně připravený zahájit svoji činnost. Nastavení pravidel pro fungování tohoto útvaru a vytvoření podmínek pro práci „nového“ Vysokého představitele přitom zásadně ovlivní budoucí podobu zahraničních vztahů EU a tím i pozici Unie na světové scéně.

### Definice Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnějších vztahů EU

Tato informační studie operuje s pojmy „Společné zahraniční a bezpečnostní politika“ a „vnější vztahy EU“. V obou případech se jedná o *terminus technicus*, oba pojmy mají specifický význam a je třeba mezi nimi rozlišovat.

SZBP je vymezena ve Smlouvě o EU (čl. 11-28) a svým institucionálním a právním zázemím je v rámci EU specifickou politikou. Rozhodnutí přijímá jednomyslně Evropská rada a Rada ministrů, provádění těchto rozhodnutí mají na starosti především členské státy. Členské státy mají dále na základě ustanovení o SZBP usilovat o koordinaci svých jinak nezávislých zahraničních politik. Evropská komise a Evropský parlament nemají v rozhodovacím procesu téměř žádnou roli, SZBP je též vyňata z jurisdikce Soudního dvora.

Vnější vztahy EU souvisí s činností Evropského společenství. Pod politickou supervizí Rady a Evropského parlamentu má provádění vnějších vztahů na starosti Evropská komise. Jedná se především o společnou obchodní politiku, rozvojovou spolupráci, finanční a technickou spolupráci a ekonomické sankce. Vnější rozměr má i řada dalších politik (zemědělská, energetická, životní prostředí apod.). Vnější vztahy jsou v neposlední řadě realizovány prostřednictvím uzavírání dohod se třetími zeměmi („partnerské“ dohody podle čl. 300 SES či „asociační“ dohody podle čl. 310 SES). Na základě těchto dohod a jimi vytvořených institucí jsou uskutečňovány i regionálně zaměřené politiky, mezi které patří Evropská politika sousedství, Barcelonský proces, Severní dimenze či nově Černomořská synergie.

## HARMONOGRAM PRO PŘIJETÍ REFORMNÍ SMLOUVY

Na základě mandátu přijatého Evropskou radou v červnu 2007 svolalo portugalské předsednictví na 23. 7. 2007 první zasedání mezivládní konference k reformě zakládajících smluv. Podkladem pro jednání expertních skupin, složených ze zástupců členských států, jsou návrhy Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (původní Smlouva o Evropském společenství). Cílem pracovních skupin je zajistit, aby do obou smluv byl plně a v souladu se zájmy členských států promítnut mandát Evropské rady.

Jednání pracovních skupin měla být uzavřena ještě během září 2007. Poté by byly texty postoupeny překladatelské službě, která by vyhotovila překlady do všech 23 úředních jazyků, tak aby texty mohla 15.10. na politické úrovni posoudit Rada ministrů pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC). Vrcholné politické rozhodnutí pak má přijmout Evropská rada na svém neformálním setkání 18.-19. října. Jednání na úrovni expertních skupin se však protáhla a není vůbec jisté, zda se sporné body<sup>1</sup> podaří do výše zmíněných setkání Rady a Evropské rady vyřešit.

Ustanovení týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnějších vztahů byla mandátem vymezena velmi jasně a mezivládní konference se jimi již na pracovní úrovni téměř nezabývá. Příslušné pasáže v návrhu Reformní smlouvy tak lze již nyní vnímat jako budoucí uspořádání zahraničních vztahů Unie.

K podpisu reformní smlouvy by mělo dojít do konce roku 2007. V platnost vstoupí po ratifikaci všemi členskými státy. Zatímco některé státy již avizovaly připravenost ratifikovat dokument do konce roku 2008, jiným zřejmě 12 měsíců stačit nebude.<sup>2</sup> Obecně však převládá shoda na potřebě vstupu smlouvy v platnost ještě před volbami do Evropského parlamentu, tak aby tento mohl být na období 2009-2014 zvolen podle nových pravidel.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zejména se jedná o specifikaci Opt-Outu Velké Británie a Irska ze schengenského acquis nebo o přechodné období, během kterého by se pravomoci Komise a Soudního dvora nevztahovaly na akty přijaté ve třetím pilíři.

<sup>2</sup> Může jít např. o Belgie, vzhledem k jejím složitým ústavním procesům nebo o Dánsko či Irsko, s ohledem na jejich záměr předložit dokument referendu. Na prodloužení ratifikačního procesu by mohla mít zájem i Česká republika s ohledem na výkon svého předsednictví (se vstupem smlouvy v platnost by přišla o post předsedy Rady pro vnější vztahy a o pozici předsedy Evropské rady). Otázka referenda je diskutována také ve Velké Británii, v Nizozemsku již vláda rozhodla o ratifikaci parlamentní cestou.

<sup>3</sup> Podrobněji viz Vybraná témata 17/2007: *Rozdělení křesel v Evropském parlamentu pro období 2009-2014*, září 2007.

## 1. DŮVODY PRO REFORMU SZBP A VNĚJŠÍCH VZTAHŮ EU

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je již od svého vzniku v roce 1993 provázena pochybnostmi o její efektivitě a s tím souvisejícími snahami o její reformu a posílení. Fakticky se nejedná o vytváření společné politiky EU, ale dochází k pouhé koordinaci zahraničních politik členských států. Politická citlivost této oblasti neumožnila její komunitarizaci, namísto toho byl vytvořen specifický rozhodovací a institucionální model, který se promítl do vytvoření pilířové struktury Smlouvy o Evropské unii.

Průzkumy veřejného mínění dlouhodobě ukazují, že evropská veřejnost podporuje Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU (podpora 68%) i Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku (podpora 75%).<sup>4</sup>

Pro omezenou efektivitu zahraniční politiky EU se nabízí řada vysvětlení, ve kterých se pochopitelně různí pozorovatelé mezi sebou liší.<sup>5</sup> Argumenty lze nicméně shrnout do tří hlavních skupin.

### 1.1. (Ne)využívání nástrojů SZBP

Původním záměrem ohledně fungování SZBP, tak jak byl také vtělen do Smlouvy o EU, byla realizace společné politiky vymezením zásad a obecných směrů SZBP a přijímáním společných strategií, společných akcí a společných postojů. Společné strategie by EU přijímala vůči třetím zemím, regionům nebo i v tématických otázkách. Evropská rada by rozhodla o cílech, délce trvání a prostředcích, které Unie a členské státy poskytnou pro každou strategii. Rada ministrů by následně přijímala společné akce a společné postoje, závazné pro všechny státy, kterými je daná strategie prováděna.

Dnešní realita je však velmi vzdálena původnímu záměru. Společné strategie Evropská rada téměř nepřijímá, výjimkou z poslední doby jsou např. Strategie EU pro Afriku (prosinec 2005) nebo Strategie pro střední Asii (červen 2007). Tyto strategie však nejsou dále rozváděny společnými postoji a společnými akcemi. Jedná se spíše o koncepčně-orientační dokumenty, podle kterých by měly členské státy sladit své jinak nezávislé zahraniční politiky vůči daným regionům. Typově nejbližší původnímu záměru byly společné strategie EU pro Rusko a pro Ukrajinu, přijaté v roce 1999. Tyto však od té doby nebyly ani aktualizovány a jejich provádění již dávno „vyšumělo“ do ztracena. Podobná je situace u společných postojů a společných akcí, kterých Rada přijímá poměrně málo a převážně v nekontroverzních záležitostech.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Podrobné grafy a tabulky viz v *Standard Eurobarometer 66*, data ze září-října 2006, publikován v prosinci 2006. Ke stažení [ZDE](#).

<sup>5</sup> Pro analýzu fungování SZBP viz např. GRANT, Charles, LEONARD, Mark: *How to strengthen EU foreign policy*. Centre for European Reform, červenec 2006. Ke stažení [ZDE](#).

<sup>6</sup> V období leden-červen 2007 bylo přijato celkem 21 společných akcí, přičemž však 9 z nich se týkalo prodloužení mandátů zvláštních zástupců EU a většina ostatních pouze prodloužila již existující společné akce (týkající se především civilních misí EU). Nově byly přijaty jen 3 společné akce (příprava civilní mise pro Kosovo, vyslání policejní mise do Afghánistánu, finanční a technická podpora mise Africké unie v Somálsku).

Prakticky nevyužívány zůstávají též nově vytvořené nástroje. Amsterdamská novelizace Smlouvy o EU vytvořila mechanismus konstruktivního zdržení se hlasování (constructive abstention). Ta dává členskému státu možnost nepodílet se na společné akci nebo na společném postoji, na kterých nemá zájem a zároveň však neblokovat jejich přijetí v Radě. Takto přijatá společná akce nebo společný postoj jsou závazné pro Evropskou unii jako celek, nejsou však závazné pro členský stát, který se zdržel hlasování a tento stát je též nemusí plnit (nesmí je však sabotovat). Stejně jako konstruktivní abstence se na praktické úrovni nevyužívá ani mechanismus posílené spolupráce, doplněný do ustanovení o SZBP Smlouvou z Nice a umožňující přijetí společného postoje či společné akce jen skupinkou států (které disponují dostatečnými prostředky pro jejich provádění).

SZBP se dnes reálně provádí zejména přijímáním závěrů Rady pro vnější vztahy. Rada, která se zpravidla schází jednou měsíčně, přijímá tyto závěry jednomyslně. Na rozdíl od společné akce nebo společného postoje jsou závěry Rady pro členské státy závazné jen politicky a nikoli právně. V závěrech<sup>7</sup> Rada formuluje svůj postoj k dané otázce, její hodnocení a případně též apeluje na zúčastněné strany. Členské státy by pak ve svých zahraničních politikách měly postupovat v souladu s přijatými texty závěrů. Závěry však většinou nestanovují konkrétní cíle, které by členské státy měly sledovat, ani způsoby a prostředky, kterými by těchto cílů mělo být dosaženo.

## **1.2. Reprezentace a iniciativa**

Vnější zastupování Unie prostřednictvím tzv. Trojky (předsedající stát, Vysoký představitel pro SZBP, Komisař pro vnější vztahy) se příliš neosvědčuje. Každý ze členů Trojky má vlastní agendu a vlastní zájmy, formulované svými „domácími“ institucemi a před každým jednáním se musí složitě koordinovat. Pro zahraničního partnera pak může být těžké se v postojích protějšku zorientovat, vzhledem k tomu, že každý ze členů Trojky zastupuje jinou část Unie (Komisařka zastupuje Evropské společenství a jím realizované politiky, předsednictví zastupuje členské státy a společně s Vysokým představitelem vystupuje v souladu s rozhodnutími přijatými v oblasti SZBP).

Určitým problémem je též rotující předsednictví. S tím, jak se každých šest měsíců mění předsedající stát se mění též agenda SZBP nebo akcenty v rámci této agendy. Problém

---

Společných postojů bylo ve stejném období přijato 18, ve většině se jednalo o prodloužení či úpravu již existujících společných postojů týkajících se omezujících opatření vůči třetím zemím nebo skupinám osob (Pobřeží slonoviny, Somálsko, Libérie, Zimbabwe, Bělorusko, Barma, Uzbekistán, extrémisté v Makedonii, osoby hledané ICTY). Nově byly přijaty pouze společné postoje týkající se sankcí proti Íránu (v návaznosti na rezoluci Rady bezpečnosti OSN) a pozice EU na hodnotící konferenci Úmluvy o zákazu vývoje, výroby, hromadění a používání chemických zbraní, která proběhne v roce 2008.

<sup>7</sup> Pravidelnými tématy v závěrech Rady jsou mírový proces na Blízkém východě, Súdán/Dárfūr, Konžská demokratická republika, Somálsko, Írán, Afghánistán, západní Balkán či Kuba).

však není pouze v kontinuitě zahraniční politiky, ale též v různém zájmu členských států na využívání SZBP. Velké státy, jako Německo, Francie či Velká Británie mohou realizovat své zahraničně-politické zájmy i mimo rámec SZBP a často pak z jejich strany může chybět politická vůle ke hledání řešení na unijní úrovni. Malé státy zas mohou tíhnout k tomu zapojovat Unii do svých výhradně bilaterálních záležitostí s některými třetími zeměmi. Obecně pak platí, že různé státy mohou vzhledem ke své velikosti, geografické poloze nebo historické zkušenosti nabídnout významnou přidanou hodnotu v některých oblastech a být zase méně kompetentní v oblastech jiných.

### **1.3. Soudržnost zahraničních politik**

Kritika současného fungování zahraničních vztahů EU nejčastěji argumentuje nedostatečnou koherencí mezi jejími jednotlivými složkami – politickou, vojenskou, diplomatickou, soudní, obchodní, imigrační nebo rozvojovou. V potaz často nejsou brány vnější dopady unijních politik v oblastech energetiky, dopravy, životního prostředí atd. Na nedostatečnou koordinaci se upozorňuje jak v rámci politik Společenství (typickým příkladem je zjevný rozpor mezi rozvojovou pomocí chudým zemím třetího světa a zároveň důsledná ochrana vlastního zemědělského sektoru, včetně štedrých vývozních subvencí) tak pokud jde o politiky Společenství na straně jedné a vlastní politiky členských států na straně druhé.

Dosažení lepší soudržnosti zahraničních politik je velmi komplikováno odlišným právním základem a institucionální úpravou vnějších vztahů EU a Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU.

## 2. SZBP A VNĚJŠÍ VZTAHY V ÚSTAVNÍ SMLOUVĚ

Smlouva o Ústavě pro Evropu (Ústava) neměnila zásadním způsobem principy fungování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Evropská rada měla nadále vymezovat obecné směry SZBP, včetně věcí souvisejících s obranou. O společných postojích a společných akcích měla nadále jednomyslně rozhodovat Rada, byť Ústava zaváděla novou terminologii („evropská rozhodnutí vymezující akce, které má Unie provést; postoje, které má Unie zaujmout“). Zůstal také zachován nástroj konstruktivní abstinence, kdy se člen Rady může zdržet hlasování o evropském rozhodnutí, a není povinen jej provádět, ale zároveň uznává, že rozhodnutí zavazuje Unii jako celek a nebrání jejímu provádění.

**Významným reformním krokem bylo vytvoření postu ministra zahraničních věcí EU, který měl sloučit dosavadní funkce Vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku, předsedy Rady pro vnější vztahy a Komisaře pro vnější vztahy.** Při plnění své funkce se měl ministr zahraničních věcí opírat o evropský útvar pro vnější činnost, složený z úředníků generálního sekretariátu Rady, Evropské komise a z personálu diplomatických útvarů členských států.

Vytvoření postu ministra zahraničních věcí Unie by významně nezměnilo dosavadní proces tvorby zahraniční politiky EU, který by zůstal v kompetenci Evropské rady a Rady ministrů. Došlo by však k omezení vlivu předsednické země na tvorbu SZBP). Personální propojení tří dosavadních funkcí do jedné by přineslo větší koherenci veškeré vnější činnosti EU a také snazší čitelnost Unie ze strany jejích partnerů. **V praktické rovině se tedy jednalo o institucionální propojení dvou doposud spíše nezávisle na sobě realizovaných zahraničních politik – vnějších vztahů Evropského společenství a Společné zahraniční a bezpečnostní politiky členských států.**

Významnou kvalitativní změnu oproti současnému stavu přinášela Ústava pokud šlo o uzavírání dohod s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Podle Smlouvy o EU (čl. 24) jde sice takové dohody uzavírat již dnes, jedná se však o dohody zavazující pouze orgány EU. Dohody uzavřené na základě Ústavy (čl. III-303) by byly závazné pro Unii jako celek. **Ústava totiž poskytovala Evropské unii právní subjektivitu v mezinárodních vztazích (čl. I-7), čímž v oblasti zahraniční politiky odstranila rozdíl mezi SZBP (prováděnou Evropskou unií bez právní subjektivity – tedy členskými státy) a vnějšími vztahy (realizovanými Evropským společenstvím s mezinárodně-právní subjektivitou).**



### 3. SZBP A VNĚJŠÍ VZTAHY V REFORMNÍ SMLOUVĚ

Návrh Reformní smlouvy prakticky převzal záměr reformy SZBP a vnějších vztahů ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu, zejména v její institucionální rovině. Významnějších změn doznalo pouze názvosloví.

#### **3.1. Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku**

Mandát pro mezivládní konferenci předpokládá nahrazení současného **Vysokého představitele pro SZBP a Komisaře pro vnější vztahy** funkcí **Vysokého představitele Unie pro je tam zahraniční věci a bezpečnostní politiku**. Opuštěn tak byl název navržený Ústavou – **Ministr zahraničních věcí EU**.

Byť se na první pohled jedná o zbytečné slovíčkaření, jednotlivé názvy poukazují na rozporuplné vnímání dané funkce z pohledu členských států, které se především obávají o ztrátu své výsostné pozice při formulování zahraniční politiky EU. Důvody k obavám jsou trojího druhu:

1) **Rozsah funkce**: Jak již název funkce napovídá, „nový“ Vysoký představitel bude mít širší rozsah působnosti. Zatímco dosavadní Smlouva o EU omezovala jeho aktivity pouze na oblast SZBP (která je jasně vymezená hlavou V., články 11-28 Smlouvy o EU), nyní se předpokládá jeho angažovanost ve všech zahraničních záležitostech Unie.

2) **Institucionální postavení**: Podle smlouvy o EU je Vysoký představitel pro SZBP především nápomocen předsedající zemi v záležitostech SZBP. Jeho význam a „moc“ se tak přímo odvíjí nejen od jeho osobních diplomatických kvalit, ale také od síly a ambic předsednické země.<sup>8</sup> V Reformní smlouvě je již institucionální postavení Vysokého představitele plně nezávislé na předsedajícím státu, sám je navíc předsedou Rady pro vnější vztahy.

3) **Materiální a lidské zdroje**: Jako Vysoký představitel pro SZBP disponuje Javier Solana jen omezeným zázemím v rámci sekretariátu Rady, což vyplývá z jeho druhé funkce Generálního tajemníka Rady. Může využít informačních a analytických zdrojů ze Satelitního střediska EU nebo z jednotky pro politické plánování a včasné varování. V rámci nově vytvořené funkce se Vysoký představitel Unie bude navíc moci opřít o materiální zázemí a analýzu Komise, tedy zejména DG Relex s jeho vnějšími politikami a rozpočtem.<sup>9</sup>

**Všechny výše zmíněné okolnosti vedou členské státy k obavám, že Reformní smlouva dá vzniknout mocné funkci v oblasti zahraniční politiky, která by mohla zastínit nebo dokonce zčásti nahradit zahraniční politiky národních států.** Samotná změna názvu funkce z „ministr zahraničí EU“ na „Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“ problém samozřejmě neřeší. Naopak,

<sup>8</sup> Např. v roce 2005 bylo možné sledovat značný výkyv ve významu Vysokého představitele. Zatímco lucemburské předsednictví na něj přenášelo velkou část zahraničně-politické agendy, během následujícího britského předsednictví nebyl Javier Solana téměř vůbec vidět.

<sup>9</sup> V rozpočtu na rok 2007 činí závazky unijního rozpočtu pro vnější vztahy (Komise) 3,378 miliard eur.

lze očekávat, že vzhledem ke dlouhému a krkolomnému názvu nové funkce se v bruselském „eurospeaku“ ujme neformální používání pojmu „ministr zahraničí EU“.

Zamezit nežádoucím interpretacím Reformní smlouvy v oblasti zahraniční politiky má prohlášení, které vložila Evropská rada do mandátu, a které má být součástí výstupu mezivládní konference:

*„Konference zdůrazňuje, že ustanovení Smlouvy o Evropské unii týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně vytvoření úřadu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a vytvoření evropského útvaru pro vnější činnost, nemají vliv na povinnosti členských států ve stávající podobě, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky, ani na jejich zastoupení ve třetích zemích a mezinárodních organizacích.*

*Konference rovněž připomíná, že ustanoveními upravujícími společnou bezpečnostní a obrannou politiku není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky členských států.*

*Zdůrazňuje, že EU a její členské státy budou i nadále vázány ustanoveními Charty Spojených národů a zejména hlavní zodpovědností Rady bezpečnosti a jejích členů, pokud jde o zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.“*

### **3.2. Evropský útvar pro vnější činnost (European External Action Service)**

O podobě Evropského útvaru pro vnější činnost (Útvar) se začalo jednat po podpisu Smlouvy o ústavě pro Evropu v říjnu 2004. Evropské radě zasedající v červnu 2005 předložili Vysoký představitel společně s Evropskou komisí průběžnou zprávu o výsledcích těchto jednání.<sup>10</sup> Po referendech ve Francii a Nizozemsku a po „období reflexe“ však diskuse usnula a opět se obnovuje nyní. Útvar vznikne rozhodnutím Rady, které Rada přijme po vstupu Reformní smlouvy v platnost.

**Podle vymezení působnosti obsaženého v Ústavě, které přebírá též Reformní smlouva, se má Útvar, který bude plně k dispozici Vysokému představiteli, skládat z úředníků Evropské komise (včetně jejich zahraničních zastoupení), sekretariátu Rady a vybraných pracovníků diplomatických služeb členských států.** Podrobnější kontury fungování útvaru lze usuzovat z výše zmíněné zprávy.<sup>11</sup>

Během jednání panovala všeobecná shoda, že útvar by měl být „institucí“ *sui generis*, pod plnou pravomocí Vysokého představitele, nicméně s úzkými vazbami na Radu i Komisi. Útvar by měl využívat podpůrné kapacity sekretariátů Rady a Komise (administrativní a logistické záležitosti, překlady apod.). Jedním ze základních imperativů při vytváření útvaru musí být zamezení duplicitě funkcí (tedy aby sekretariát Rady a útvary Komise, jejichž vybraní pracovníci se stanou součástí útvaru, neobsazovali uvolněná místa novými lidmi).

<sup>10</sup> Tématem se rovněž zabýval Evropský parlament. Viz: *Usnesení Evropského parlamentu k institucionálním aspektům Evropského útvaru pro vnější činnost*. 26.5. 2005. Ke stažení [ZDE](#).

<sup>11</sup> *European External Action Service*. Společná zpráva Vysokého představitele a Evropské komise Evropské radě o pokroku přípravných prací k vytvoření Evropské služby pro vnější akci, červen 2005, ke stažení [ZDE](#).

Určitá neshoda panovala mezi členskými zeměmi ohledně tématického rozsahu činnosti útvaru. Zatímco některé státy by nejráději omezily činnost útvaru pouze na otázky SZBP/EBOP, jiné by si dokázaly představit jeho velmi široký záběr, zahrnující též oblasti sousedské politiky, rozšíření a rozvojové pomoci. Pozice většiny států pak je někde „uprostřed“ mezi těmito extrémy – tedy že útvar by měl zahrnout relevantní útvary sekretariátu Rady (zejm. DGE<sup>12</sup>) a Generální ředitelství pro vnější vztahy Evropské komise (DG RELEX).

Otevřenou otázkou zůstává předsednictví v pracovních orgánech Rady. Pracovním skupinám, které se zabývají přímo otázkami SZBP, zřejmě bude předsedat člen útvaru. U pracovních skupin pokrývajících otázky vnějších vztahů, které dnes spadají do prvního pilíře, bude třeba případ od případu rozhodnout, zda má funkci předsedy vykonávat zástupce útvaru nebo zástupce předsednické země.

**Současné delegace Evropské komise ve třetích zemích<sup>13</sup> se v budoucnu přemění v zastoupení Evropské unie a stanou se integrální součástí Evropského útvaru pro vnější akci.** Neznamená to nicméně, že všichni zaměstnanci zastoupení by byli členy útvaru (např. pracovníci mající na starosti rozvojovou pomoc, obchod, rozšíření atd.). **Model unijního zastoupení bude vycházet z modelů fungování zahraničních úřadů členských států – vedoucí mise se zodpovídá ministři zahraničí, součástí mise jsou však i pracovníci vyslaní ostatními ministerstvy (obchodu, rozvojové pomoci, obrany, kultury apod.), kteří primárně pracují pro svoji mateřskou instituci.**

Většina organizačních a administrativních otázek týkajících se útvaru, včetně jeho celkové velikosti a rozpočtu, musí být ještě dořešena. Zatím je jisté jen tolik, že zaměstnanci útvaru budou rekrutováni z relevantních složek sekretariátu Rady, Komise a z členských států. Členské státy požadují dostatečné zastoupení národních diplomatů na všech úrovních útvaru. Byť panuje shoda, že místa vyhrazená diplomaty členských států by měla být obsazována především na základě schopností (tedy žádné kvóty pro jednotlivé státy) a konečné slovo ve výběru by měl mít Vysoký představitel, členské státy zároveň trvají na adekvátním geografickém vyvážení při obsazování těchto míst. **Obsazení nejvyšších pozic útvaru bude bezpochyby citlivou politickou otázkou, podobně jak je tomu dnes při obsazování pozic generálních ředitelů a ředitelů v Evropské komisi.**

---

<sup>12</sup> Generální ředitelství pro vnější hospodářské vztahy a politicko-vojenské záležitosti

<sup>13</sup> Již dnes jich má Komise více než 120 po celém světě a stále se otevírají další. Např. v letech 2007-2008 vzniknou nové delegace ve Východním Timoru, Ázerbajdžánu, Černé Hoře, při Africké unii, Radě Evropy či v Uzbekistánu. Na plnohodnotné delegace by měly být přeměněny regionalizované delegace v Kyrgyzstánu a Tádžikistánu a stejně tak v Nepálu, Jemenu, Džibutsku, Togu a Libérii.

### **3.3. Nástroje SZBP v Reformní smlouvě**

Evropská rada bude identifikovat strategické zájmy a cíle Unie, stanovovat obecné směry SZBP, včetně otázek spojených s obranou a přijímat rozhodnutí k provádění těchto obecných směrů. V rozhodnutích bude vymezeno jejich trvání a prostředky, které zajistí Unie a její členské státy. Sledování obecných směrů SZBP bude mít dále na starosti Rada a to prostřednictvím přijímání rozhodnutí ve formě společných akcí a společných postojů Unie. Všechna rozhodnutí budou přijímána jednomyslně. (Oproti současné Smlouvě o EU je z nástrojů SZBP vypuštěna „společná strategie“)

Rada má dbát na jednotu, soudržnost a účinnost jí přijímaných rozhodnutí. Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku má pak zajistit soudržnost veškeré vnější činnosti EU. Členské státy mají plně a bez výhrad provádět rozhodnutí přijatá v rámci SZBP a v duchu solidarity se zdržet jakýchkoli kroků, které by byly v rozporu se zájmy Unie nebo by narušovaly soudržnost jejího působení na mezinárodní úrovni. Právo iniciativy v oblasti SZBP bude mít každý členský stát, Vysoký představitel nebo Evropská komise prostřednictvím Vysokého představitele. Role Evropského parlamentu zůstane omezena na to, že bude Vysokým představitelem pravidelně konzultován v otázkách SZBP. Ta rovněž zůstává vyňata z jurisdikce Soudního dvora. Zachovány zůstávají mechanismy konstruktivního zdržení se hlasování a posílené spolupráce.

Členské státy mají povinnost konzultovat spolu kroky přijímané v rámci svých zahraničních politik a koordinovat své postoje v mezinárodních organizacích. Bude-li Unie přijat společný postoj v záležitosti, které se rovněž zabývá Rada bezpečnosti OSN, členské státy EU, které jsou zároveň členy Rady bezpečnosti, si zde vyžádají přednesení této pozice Vysokým představitelem EU.

### **3.4. Vnější vztahy v Reformní smlouvě**

Všechny vnější vztahy EU jsou sjednoceny do jednoho oddílu Smlouvy o fungování Evropské unie (původní Smlouvy o ES) – do článků 188A – 188R. Tyto vnější vztahy zahrnují:

- Společnou obchodní politiku
- Rozvojovou spolupráci
- Ekonomickou, finanční a technickou spolupráci
- Humanitární pomoc
- Ekonomické sankce
- Uzavírání mezinárodních dohod
- Vztahy Unie s mezinárodními organizacemi
- Doložku solidarity (v případě teroristického útoku a přírodní nebo člověkem způsobené katastrofy)

**Veškeré vnější politiky bude EU provádět na základě principů, cílů a obecných ustanovení sledovaných v první kapitole hlavy V. Smlouvy o Evropské unii. Tedy na základě stejných principů, cílů a obecných ustanovení, ze kterých vychází i Společná zahraniční a bezpečnostní politika.**

**Poprvé v historii evropské integrace tak bude vytvořen společný právní základ a společné principy a cíle pro všechny zahraničně-politické aktivity Unie.** Společná zahraniční a bezpečnostní politika, kterou provádí členské státy a ostatní vnější vztahy, které jsou dnes pod dohledem Rady realizovány Evropskou komisí, tak mohou mít stejná politická a právní východiska. Výsledkem by měla být lepší provázanost všech vnějších činností Evropské unie.

### **3.5. Shrnutí: očekávaný efekt schválení Reformní smlouvy**

V úsilí o zefektivnění Společné zahraniční a bezpečnostní politiky lze již od jejího vytvoření Maastrichtskou smlouvou vysledovat určitou logiku. Členské státy odmítají vzdát se svého výlučného postavení a trvají na specifickém charakteru SZBP. Ten je dán jednomyslnou rozhodovací procedurou, omezenou rolí Evropské komise a Evropského parlamentu a vynětím příslušných ustanovení Smlouvy z jurisdikce Evropského soudního dvora. Posílení SZBP se v minulosti snažily dosáhnout zlepšením koordinačních mechanismů a zajištěním návaznosti při výkonu funkce předsednické země (vytvoření funkce Vysokého představitele pro SZBP Amsterdamskou smlouvou), možností nepodílet se na společné akci či postojí (mechanismus konstruktivní abstinence) nebo umožněním posílené spolupráce mezi státy se shodnými zájmy (mechanismus vytvořený Smlouvou z Nice).

**Úprava SZBP v Reformní smlouvě zachovává základní parametry současné institucionální a rozhodovací struktury. Výlučné postavení členských států v rozhodovacím procesu zůstává zachováno. Reformní smlouva vytváří „pouze“ nové koordinační mechanismy pro větší koherenci a efektivitu mezi všemi zahraničními činnostmi EU, které vycházejí ze společné definice principů a cílů. Unie získává právní subjektivitu v mezinárodních vztazích.**

**Klíčovou změnou je vytvoření funkce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je zároveň místopředsedou Evropské komise a který tedy institucionálně a personálně propojuje všechny složky zahraniční politiky EU. Bude však záležet na politické síle nového Vysokého představitele, zda tento nový model dokáže účinněji využít nástrojů a prostředků, které má Unie k dispozici již dnes a zda tedy přinese očekávané posílení role EU na světové scéně.**

## 4. RATIFIKACE REFORMNÍ SMLOUVY A ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ

Předsednická trojka Francie, České republiky a Švédska bude stát v čele Unie v období, kdy se zásadním způsobem bude měnit její institucionální uspořádání. A to nejen formálně, ale také z hlediska personálního obsazení nejvyšších unijních postů.

### 4.1. Balíčkové rozhodnutí o vysokých unijních postech

V souvislosti s předpokládaným vstupem Reformní smlouvy v platnost a zároveň s ohledem na funkční období Evropského parlamentu, Evropské komise a Vysokého představitele pro SZBP<sup>14</sup> budou roky 2008/2009 klíčové z hlediska personálního obsazení vysokých unijních postů. Jejich obsazení bude mít přímý vliv jak na SZBP, tak na působení EU na světové scéně obecně.

Jedná se o funkci **předsedy Evropské rady**, obsazované na 2,5 roku. Pokud jde o SZBP a vnější vztahy, význam předsedy Evropské rady bude především souviset s jeho účastí na vrcholných summitech se třetími zeměmi, vystupováním v mezinárodních organizacích a vedením agendy Evropské rady v oblasti SZBP.

Na další pětileté období bude zvolen nový **předseda Evropské komise**, jehož silná pozice v institucionální architektuře EU se přímo projevuje i ve značných možnostech při formulování vnějších vztahů EU. Společně s předsedou Evropské rady a Vysokým představitelem bude předseda Evropské komise zastupovat Unii na vrcholných politických setkáních a fórech.

Na období pěti let bude též zvolen **Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku**, který v jedné funkci spojí dosavadní posty předsedy Rady pro vnější vztahy, Vysokého představitele pro SZBP a Komisaře pro vnější vztahy. Zároveň bude místopředsedou Evropské komise.

Rozhodnutí o obsazení těchto tří významných postů bude bezpochyby přijato „v balíčku“. Vycházejí z unijních zvyklostí, **lze předpokládat snahu o geografickou vyváženost obsazení těchto postů**.<sup>15</sup> Původně jedna z funkcí tak bude obsazena politikem z „malého či středně velkého“ členského státu, alespoň jedna politikem z nového členského státu, alespoň jedna politikem ze středomořského státu a nepochybně alespoň jedna někým z velkého členského státu. Je možné očekávat úsilí o obsazení alespoň jedné z těchto pozic ženou.

Politické rozhodnutí o obsazení zmíněných postů nejspíše padne již během francouzského předsednictví, v případě protažení ratifikačního procesu úkol případně na předsednictví české (ačkoli si nelze dělat přehnané iluze o vlivu ČR na takto

<sup>14</sup> Javier Solana byl jmenován Vysokým představitelem pro SZBP v roce 1999 na období pěti let. Jeho mandát obnovila na dalších pět let Evropská rada v červenci 2004. Není tajemstvím, že po deseti letech již Javier Solana nechtěl v této funkci pokračovat.

<sup>15</sup> Jedna z deklarácí, které budou připojeny ke smlouvě přímo stanovuje, že: „Při vybírání osob do úřadů předsedy Evropské rady, předsedy Evropské komise a Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku bude vzata v potaz potřeba respektovat geografickou a demografickou rozmanitost Unie a jejích členských států.“

„vysoké“ politické záležitosti). Pozice ČR v této věci navíc bude spíše nevýhodná. Jakožto předsednická země by musela napřít úsilí do zprostředkování řešení přijatelného pro všechny členské státy a těžko by tak mohla usilovat o prosazení vlastního kandidáta na jednu z funkcí.

#### **4.2. Dopady Reformní smlouvy na výkon českého předsednictví**

Reforma zakládajících smluv značně omezí vliv předsedajícího státu na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a na vnější prezentaci EU.

1) Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku bude zároveň předsedou Rady pro vnější vztahy. Tímto bude výrazně snížen vliv předsedajícího státu na určování agendy v této oblasti.

2) Nově vytvořená funkce předsedy Evropské rady omezí vliv předsedajícího státu na přípravu summitů se třetími zeměmi. Nová pravidla se přímo dotknou i nejvyšších představitelů předsednických zemí, kteří přijdou o své dnešní výlučné postavení, kdy společně s předsedou Komise a Vysokým představitelem pro SZBP zastupují na těchto summitech Evropskou unii jako celek.

Načasování vstupu Reformní smlouvy v platnost si ze strany České republiky vyžaduje mimořádnou pozornost. A to nejen z prestižně-politických důvodů, ale také z hlediska čistě procedurálního (v případě, že by Reformní smlouva vstoupila v platnost v průběhu českého předsednictví).

## 5. RELEVANTNÍ DOKUMENTY A INFORMACE

### 5.1. Dokumenty EU

- **Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství.** [Úřední věstník C 321](#) (29.12. 2006).
- **Smlouva o ústavě pro Evropu.** Finální text, ke stažení [ZDE](#).
- **Mandát pro mezivládní konferenci v roce 2007.** Brusel 26.6. 2007, ke stažení [ZDE](#).
- **Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community.** Návrh Reformní smlouvy předložený mezivládní konferenci portugalským předsednictvím, 23.7. 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- **Navrhované deklarace k reformní smlouvě.** Ke stažení [ZDE](#).
- **Usnesení Evropského parlamentu o svolání mezivládní konference.** Stanovisko Evropského parlamentu podle článku 48 Smlouvy o EU, 11.7. 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- **Reformovat Evropu pro 21. století.** Stanovisko Evropské komise podle článku 48 Smlouvy o EU ke konferenci zástupců vlád členských států svolaných ohledně revize smluv, KOM (2007) 412 v konečném znění, 13.7. 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- **European External Action Service.** Společná zpráva Vysokého představitele a Evropské komise Evropské radě o pokroku přípravných prací k vytvoření Evropské služby pro vnější akci, červen 2005, ke stažení [ZDE](#).
- **Usnesení Evropského parlamentu k institucionálním aspektům Evropského útvaru pro vnější činnost.** 26.5. 2005. Ke stažení [ZDE](#).

### 5.2. Související dokumenty národních parlamentů

- MILLER, Vaughne: **EU Reform: a new treaty or an old constitution.** Research paper 7/64, House of commons Library, červenec 2007. Ke stažení [ZDE](#)
- **Evidence from the Minister for Europe on the June European Council and the 2007 Inter-Governmental Conference.** House of Lords, European Union Committee, červenec 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- **Von der Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag?** Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, červen 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- **Current Developments in European Foreign Policy.** House of Lords, European Union Committee, záznam z jednání, květen 2007. Ke stažení [ZDE](#).



### 5.3. Think-tanky

- BRIMMER, Esther: *Seeing blue: American visions of the European Union*. Chaillot paper č. 105, EU Institute for Security Studies, září 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- ORTEGA, Martin: *Building the future: the EU's contribution to global governance*. Chaillot Paper č. 100, EU Institute for Security Studies, duben 2007. Ke stažení [ZDE](#).
- GRANT, Charles, LEONARD, Mark: *How to strengthen EU foreign policy*. Centre for European Reform, červenec 2006. Ke stažení [ZDE](#).
- WAGNER, Wolfgang: *The democratic legitimacy of European security and defence*. Occasional Paper č. 57, EU Institute for Security Studies, duben 2005. Ke stažení [ZDE](#).
- DE SCHOUTHEETE, Philippe: *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD*. Chaillot Paper č. 71, EU Institute for Security Studies, říjen 2004. Ke stažení [ZDE](#).
- *Partners and neighbours: a CFSP for wider Europe*. Chaillot Paper č. 64, EU Institute for Security Studies, září 2003. Ke stažení [ZDE](#).
- EHRHART, Hans-Georg: *What Model for CFSP?* Chaillot Paper č. 55, EU Institute for Security Studies, říjen 2002. Ke stažení [ZDE](#).

### 5.4. Monografie

- EECKHOUT, Piet: *External relations of the European Union: legal and constitutional foundations*. Oxford University Press, New York 2004. (v Parlamentní knihovně pod signaturou F 73948)
- WALLACE, Helen, WALLACE, William, POLLACK, Mark A. (eds.): *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford 2005. (v Parlamentní knihovně pod signaturou F 74410)

### 5.5. Související práce Parlamentního institutu

- *Co nového by měla přinést „Reformní smlouva“?*. Informační podklad PI č. 1-183, červenec 2007. Ke stažení na Intranetu PS.
- *Smlouva o Ústavě pro Evropu – frequently asked questions*. Informační podklad PI č. 1-179, únor 2007. Ke stažení na Intranetu PS.

## **PŘÍLOHA 1. Pozice Evropské komise k Reformní smlouvě**

(Sdělení Evropské komise KOM(2007) 412 v konečném znění<sup>16</sup>, kapitola *Evropa jako aktér na globální úrovni*)

Jedním z konkrétních úkolů pro Evropskou unii je prokázat svou schopnost spojit své hospodářské, politické a diplomatické síly na podporu evropských zájmů a hodnot v celosvětovém měřítku. Globalizace silněji poukázala na nutnost řešit nejnaléhavější otázky, mj. udržitelný rozvoj, konkurenceschopnost, klimatické změny, energii, terorismus, migraci, boj proti chudobě, které souvisejí jak s vnitřní, tak s vnější politikou. Prosperita, svoboda a bezpečnost závisejí na tom, jak se Evropa bude prezentovat na světové scéně.

Pozornost se tak obrací na možnosti, jak s ohledem na institucionální rovnováhu Unie propojit jednotlivé silné stránky všech členských států s váhou Evropské unie jako celku. Předpokladem úspěšné vnější politiky je zaměření nástrojů vnější politiky Unie na to, aby v součinnosti dosáhly nejlepšího výsledku. Mandát rozšíří tuto soudržnost tím, že zajistí, aby všechny akce vnější politiky, např. SZBP, obchod, rozšíření, rozvoj a humanitární pomoc, vycházely ze stejného politického a právního základu.

Reformní smlouva rozšíří akceschopnost Unie tím, že propojí nástroje evropské vnější politiky jak v oblasti příprav politiky, tak v oblasti provádění politiky. Tak Evropě umožní zaujmout jasný postoj ve vztazích s partnery na celém světě a důrazněji a viditelněji zastávat svá stanoviska. Dále dosáhne větší soudržnosti mezi různými oblastmi vnější politiky EU, jako jsou např. diplomacie, bezpečnost, obchod, rozvoj, humanitární pomoc a mezinárodní jednání o řadě globálních otázek. To EU umožní účinněji a pružněji jednat v celosvětových záležitostech.

- Zavedením právní subjektivity Unie se posílí její vyjednávací síla, což jí umožní účinněji vystupovat na světové úrovni a stát se viditelnějším partnerem pro třetí země a mezinárodní organizace.
- Nový vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku a místopředseda Komise přispěje ke zvýšení vlivu, soudržnosti a viditelnosti vnější politiky EU.
- Evropský útvar pro vnější činnost vytvoří strukturu na podporu účinnější a soudržnější evropské vnější politiky, jakož i vnějšího rozměru vnitřních politik, ve všech příslušných oblastech.
- Tato nová struktura vnějších vztahů bude s ohledem na zvláštní zájmy členských států vycházet ze specifických rozhodovacích procesů v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.
- Bude posílen význam evropské bezpečnostní a obranné politiky v Unii. Zvláštní pravidla rozhodování sice zůstanou zachována, avšak zároveň se bude připravovat cesta k posílené spolupráci mezi menší skupinou členských států.

---

<sup>16</sup> Dok. [11625/07](#)