

Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie

Evropská unie (EU) je společenství demokratických států, spojených zásadami svobody, právního státu a úcty k lidským právům, jež se rozhodly vzájemně spolupracovat a postupně integrovat v nadnárodní strukturu, která je výhodná pro všechny zúčastněné země. V současné době se často hovoří o její společné zahraniční a bezpečnostní politice, vojenských silách a krizovém managementu. Cílem článku je proto popsat některé důležité momenty, které vedly k tvorbě vlastní evropské zahraniční a bezpečnostní politiky, a popsat orgány a nástroje, které slouží k jejímu utváření a prosazování. Z pozice uchazeče o členství v EU se totiž budeme s uvedenými pojmy setkávat stále častěji [1].

Pozadí a vznik CFSP

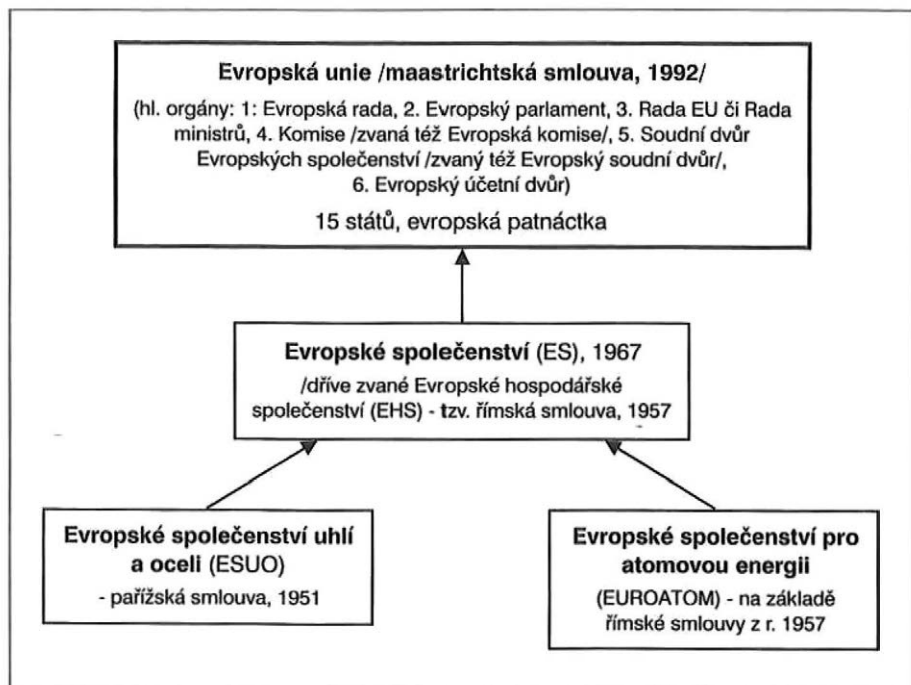
EU se za dobu své existence stala jedním z nejvýznamnějších ekonomických činitelů s průmyslovými, obchodními a finančními vazbami téměř po celém světě. V souvislosti s narůstající globalizací těchto ekonomických vazeb se rozšiřuje oblast zájmů EU [2]. Proto je třeba zabezpečit dosaženou ekonomickou moc důvěryhodnou zahraniční a bezpečnostní politikou, která bude mít ke svému prosazování i odpovídající vojenské síly a prostředky. Tato potřeba je dána také zájmem o stabilitu ekonomického prostředí, a to i mimo evropské hranice, jehož narušení může mít negativní dopady na členské země EU (viz obr. 1).

Dalším důvodem, který vede k nutnosti uplatnit svůj vliv prostřednictvím společné zahraniční a bezpečnostní politiky, je fakt, že EU poskytuje více než 50 % zdrojů světové humanitární pomoci a stejné procento prostředků vkládá do fondů, jež mají napomoci mezinárodnímu rozvoji.

K prosazování jednotné politiky v oblasti zahraničních věcí a bezpečnosti dochází prostřednictvím tzv. **společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie** (*Common Foreign and Security Policy*), známé pod zkratkou **CFSP**. Základy k jejímu budování jsou položeny v maastrichtské smlouvě, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Následná amsterodamská smlouva z roku 1997 (ratifikovaná 1. 5. 1999) revidovala některé záležitosti CFSP, s cílem zvýšit její efektivitu a charakter, přinesla nové důležité rozhodnutí **vytvořit funkci vysokého představitele pro CFSP**, kterým byl po jednání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999 jmenován bývalý generální tajemník NATO Javier Solana.

Důležitý mezník představuje francouzsko-britské jednání v Saint Malo v roce 1998, kde obě země deklarovaly, že **k dosažení skutečně efektivní CFSP musí mít EU kapacity pro vedení autonomních operací**, což nutně znamená posílit své ozbrojené síly, které budou mít oporu v silném a konkurenci schopném evropském obranném průmyslu a v technologiích. Byly tak položeny základy pro vývoj, kterého jsme v této

oblasti v posledních dvou letech svědky. Ten spočívá hlavně ve vytvoření a přijetí „evropského základního cíle“ (*EHG - European Headline Goal*) na summitu EU v Helsinkách v r. 1999 a na rozhodnutí o vytvoření politicko-vojenských struktur v podobě Politického a bezpečnostního výboru v Bruselu (*PSC - Political and Security Committee*), Vojenského výboru Evropské unie (*EUMC - EU Military Committee*) a Vojenského štábu EU (*EUMS - EU Military Staff*).



Obr. 1: Vznik EU a její hlavní orgány

EU tak nejpozději v průběhu roku 2001 přezve roli, kterou doposud úspěšně, či méně úspěšně, hrála Západoevropská unie, která tím ukončí svou rozporyplnou existenci.

Orgány pro utváření a implementaci CFSP

☐ Evropská rada (*European Council*)

Je nejvyšším orgánem pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku v tom smyslu, že určuje principy a všeobecné směřování této politiky. Amsterdamská smlouva říká, že Evropská rada rozhodne o **společné strategii**, která bude následně unií naplňována. První takovou společnou strategií je společná strategie pro bilaterální vztahy mezi EU a Ruskem, která byla přijata v Kolíně v roce 1999. Následně každý další

summit EU přijal jednu společnou strategii - Helsinky 1999 (EU - Ukrajina), Feira 2000 (EU - Středozemí). Na základě společných strategií může Rada Evropské unie přijímat rozhodnutí, opatření nebo společná stanoviska kvalifikovanou většinou.

☐ Rada Evropské unie (*Council of the European Union*)

Skládá se z ministerských představitelů členských zemí. Zálležitosti CFSP jsou projednávány s ministry zahraničí v **Radě pro všeobecné vztahy** (*General Affairs Council*). Rada Evropské unie přijímá rozhodnutí pro formulaci a naplňování CFSP na základě všeobecných principů stanovených Evropskou radou. Amsterdamská smlouva pověřuje Radu Evropské unie úkolem doporučovat Evropské radě společné strategie a ty potom naplňovat. Zálležitosti Rady pro všeobecné vztahy jsou připravovány na úrovni národních zástupců - velvyslanců - ve **Stálém výboru představitelů** (*Permanent Representatives Committee*).

☐ Předsednictví (*Presidency*)

Každých šest měsíců se střídají členské země EU v předsednictví Evropské rady, Rady Evropské unie a dalších podřízených orgánů a pracovních skupin. Po období šesti měsíců reprezentují unii v záležitostech CFSP v ostatních mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. V tomto úkolu napomáhá předsednictví generální tajemník Rady Evropské unie a zároveň vysoký představitel pro CFSP ve spolupráci s Evropskou komisí.

☐ Vysoký představitel pro CFSP, generální tajemník Rady Evropské unie a plánovací skupina

Amsterdamská smlouva stanovuje, že generální tajemník Rady EU bude rovněž vysokým představitelem pro CFSP (Mr. CFSP - J. Solana), který bude asistovat Radě EU při formulování a naplňování politických rozhodnutí a tam, kde to bude nezbytné, bude jménem Rady EU, na požádání předsednictví, vést dialog s třetí stranou. Od Javiera Solany se očekává, že přinese do EU „bezpečnostní“ kulturu a že jeho znalost a zkušenost z bezpečnostní problematiky napomůže při formování politicko-vojenských struktur EU. Na druhou stranu existoval i určitý odpor k jeho jmenování na straně neutrálních zemí, které měly obavy z jakési „atlantizace“ či militarizace EU.

Plánovací skupina (*PU - Policy Unit*), která byla vytvořena rovněž na základě amsterdamské smlouvy, je součástí sekretariátu Rady EU a patří do odpovědnosti vysokého představitele pro CFSP. Personál PU je složen z představitelů sekretariátu, zástupců členských zemí, Evropské komise a Západoevropské unie. Úkoly PU jsou následující:

- monitorování a analýza vývoje situace v oblastech zájmu CFSP,
- vyhodnocování zájmů unie a označování oblastí, kam by se měla CFSP v budoucnu zaměřit,
- hodnocení a včasné varování před událostmi a situacemi, které mohou mít negativní následky, včetně politických krizí,
- na základě požadavku Rady EU, předsednictví nebo z vlastní iniciativy, předkládat návrhy pro formulování politiky EU v Radě EU.

□ Evropská komise (*European Commission*)

Evropská komise se plně zabývá prací v oblasti CFSP a jejím úkolem je zajistit, aby CFSP byla v souladu s vnějšími ekonomickými vztahy a zájmy EU, tedy s oblastmi, kde právě Evropská komise hraje vedoucí roli. Evropská komise se účastní jednání Rady EU a jejích dalších orgánů. Rada může požádat komisi, aby předkládala vhodné návrhy k zajištění implementace společných rozhodnutí a stejně tak komise sama, může iniciovat návrhy v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky k projednání v Radě EU.

□ Zvláštní představitelé (*Special Representatives*)

Amsterdamská smlouva umožňuje Radě EU jmenovat tzv. zvláštní představitele s mandátem pro řešení určitých politických záležitostí. Od doby vytvoření CFSP bylo jmenováno několik zvláštních představitelů - pro Blízký východ, oblast Velkých jezer v Africe a pro jihovýchodní Evropu.

Nástroje CFSP

Na rozdíl od ostatních oblastí, kterými se Evropská unie zabývá, není CFSP vybavena žádnými právními prostředky ve formě nařízení (*directives*) a regulací (*regulations*).

Amsterdamská smlouva dává CFSP dva nové nástroje: společnou strategii (*common strategies*) a mezinárodní smlouvy (*international agreements*) - vedle nástrojů, které již obsahuje maastrichtská smlouva, a kterými jsou: společná stanoviska (*common positions*), společná opatření (*joint actions*) a deklarace (*declarations*):

① Společné strategie

Jsou rozhodnuty Evropskou radou na doporučení Rady EU v oblastech, kde mají členské země důležité zájmy. Jak bylo uvedeno výše, několik takových strategií již bylo přijato. Rada EU naplňuje společné strategie prostřednictvím přijímání společných opatření a společných stanovisek.

② Společná stanoviska

Rada EU může přijmout společné stanovisko jako vyjádření unie k určité záležitosti. Je potom na jednotlivých členských zemích, aby zajistily, že jejich národní pozice budou v souladu s tímto společným stanoviskem.

③ Společná opatření

Jsou přijímána Radou EU v určité záležitosti, která vyžaduje podniknutí praktických kroků Evropskou unií. Každé takové opatření je specifikováno cílem, obsahem, zdroji a podmínkami, za nichž bude naplněno.

④ Mezinárodní smlouvy

V případě, že je potřebné uzavřít mezinárodní smlouvu s jedním nebo více státy nebo s mezinárodní organizací v oblasti CFSP, může Rada EU pověřit předsednictví, aby zahájilo vyjednávání. Při takových jednáních může rovněž asistovat Evropská komise. Smlouvy jsou poté uzavřeny Radou EU (jednomyslně a na doporučení předsednictví).

Vytyčení „evropského základního cíle“ (EHG - European Headline Goal)

Helsinský summit EU v prosinci 1999 vytyčil EHG, jehož smyslem je vybudovat efektivní vojenské kapacity pro řešení budoucích krizových situací. Půjde o řešení krizových situací v rámci tzv. **petersberských operací**, kterými jsou: humanitární a záchranné operace, operace na udržení míru (*peacekeeping*) a operace s využitím bojových sil v rámci krizového managementu, včetně operací k utváření míru (*peacemaking*). Mezi důležité úkoly se počítá také schopnost provádět evakuace vlastních občanů z ohrožených oblastí a zavedení systému **prevence** a včasné výstrahy, který by měl monitorovat a vyhodnocovat potenciální ohniska napětí a včas upozorňovat na vznikající rizika. Zvláště zmíněná prevence ukazuje na určitý posun v chápání bezpečnostní politiky, která nebude již jen reagovat na vzniklou situaci, ale bude se snažit vzniku takové situace předejít (ať již politickými, ekonomickými nebo vojenskými prostředky).

K dosažení uvedených cílů se členské země EU dohodly **vytvořit společné evropské standardy pro síly rychlého nasazení a urychleně vypracovat kolektivní standardy pro oblasti velení a řízení, zpravodajství a strategickou přepravu**. Při jejich utváření sehraji roli nepochybně zkušenosti zemí EU, členů NATO, z plánovacích postupů a procedur v Alianci, k nimž přispějí nečlenové NATO svými poznatky ze zapojení do partnerského plánovacího procesu PARP (*Partnership for Peace Planning and Review Process* - proces plánování a hodnocení v PfP).

Dosažení standardů se předpokládá za koordinovaného národního a mezinárodního úsilí prostřednictvím následujících opatření:

- vytvořením a následnou koordinací prostředků včasné výstrahy včetně zpravodajství;
- posílením schopností stávajících mezinárodních evropských sil rychlé reakce;
- přípravou vytvoření evropského velitelství vzdušné přepravy;
- zvýšením počtů jednotek rychlé reakce;
- zvýšením kapacity strategické námořní přepravy.

Jak je patrné, uvedená opatření se týkají oblastí, v nichž evropsští spojenci v NATO výrazně zaostávají za USA - zpravodajství, dostatečně mobilní a pohotové síly rychlé reakce, strategická přeprava. Tyto nedostatky se mimo jiné naplno projeví již v průběhu kosovské krize a následně byly také identifikovány v rámci auditu vojenských kapacit a schopností zemí ZEU [3], provedeným v minulém roce.

Vojenské síly a prostředky EU

Členské země EU si předsevzaly vybudovat do roku 2003 síly, které budou schopny plnit všechny úkoly vyplývající z petersberských operací, včetně takových, které budou vyžadovat nasazení sil až do velikosti armádního sboru, což v číslech znamená 50 až 60 tisíc vojáků. Tyto síly budou připraveny tak, aby byly schopny samostatného působení se všemi nezbytnými složkami jako jsou velení a řízení, zpravodajství, logistika a další prvky bojové podpory po dobu jednoho roku s dobou nasazení do 60 dnů.

Tento ambiciózní požadavek však bude muset být podpořen dostatečným zázemím pro střídání, doplňování a případné posilování hlavních sil, což ve skutečnosti představuje počty nejméně dvakrát, respektive třikrát vyšší. Takto náročný požadavek by bylo možné splnit jen za předpokladu podstatného zvýšení vojenských rozpočtů v členských zemích unie. Tomu však neodpovídá současná praxe, kdy většina zemí o zvyšování vojenských výdajů naprosto neuvažuje. Spíše je snaha nalézt rezervy v efektivnějším vynakládání stávajících prostředků, v nalezení vyšších forem spolupráce jak mezi ozbrojenými silami jednotlivých členských zemí, tak v oblasti evropského obranného průmyslu.

Politicko-vojenské orgány EU

> Politický a bezpečnostní výbor (PSC - *Political and Security Committee*)

Tento výbor si lze zjednodušeně představit jako Severoatlantickou radu v NATO (NAC). Výbor bude složen z národních představitelů na úrovni velvyslanců. Bude se zabývat všemi aspekty společné zahraniční a bezpečnostní politiky v souladu s ustanoveními mlouvy o Evropské unii.

> Vojenský výbor EU (EUMC - *European Union Military Committee*)

Nejvyšší vojenský orgán EU bude složen z náčelníků generálních štábů/náčelníků obrany, kteří budou při řešení běžné agendy zastupováni svými zástupci (MILREP - *Military Representatives*). Jednání na úrovni náčelníků generálních štábů/náčelníků obrany budou probíhat pravděpodobně jedenkrát za předsednictví, tedy dvakrát do roka, což odpovídá frekvenci jednání na této vysoké úrovni v NATO a v ZEU. Výbor bude zpracovávat stanoviska a doporučení pro PSC a odborně řídit Vojenský štáb EU. Předseda Vojenského výboru EU, pravděpodobně bývalý NGŠ některé členské země, se bude účastnit jednání Rady EU vždy, když bude na pořadu jednání problematika obrany a bezpečnosti.

> Vojenský štáb EU (EUMS - *European Union Military Staff*)

Bude působit v rámci struktur Rady EU a jeho úkol bude spočívat v poskytování vojenských stanovisek a doporučení příslušným politickým orgánům, v řízení případných operací krizového managementu v rámci EU. Vojenský štáb se bude dále zabývat včasnou výstrahou, hodnocením situace a konečně strategickým plánováním operací v celé škále petersbergských operací, včetně plánování vojenských sil a prostředků.

Všechny tyto uvedené orgány v současnosti působí na dočasném principu s tím, že úplné dopracování jejich konečné struktury a funkčních náplní by mělo být provedeno do konce roku 2000. Personálně by pak měly být obsazeny nejpozději do poloviny roku 2001, kdy se předpokládá plná operační schopnost.

CFSP a Česká republika

I když ze svého postavení nečlena EU nemá ČR příležitost aktivně se zapojit do utváření CFSP, neznamená to, že by pasivně přihlížela vývoji v této důležité oblasti. Naopak, ČR několikrát jasně vyjádřila, že je ochotna a má velký zájem podílet se na

plánovacích a rozhodovacích procesech, a to zejména v politicko-vojenské části CFSP. K tomuto nás vede přirozená snaha být spolutvůrcem na něčem, co má přispět k posílení evropské bezpečnosti a schopnosti Evropy vypořádat se s vlastními krizemi vlastními silami. Dalším důvodem je naše zkušenost na poli evropské bezpečnosti, kterou jsme získali v pozici členské země Severoatlantické aliance a zkušenosti ze zapojení do práce ZEU, nejprve jako přidruženého partnera, později, po vstupu do NATO, jako přidruženého člena.

Stejně jako u ostatních aliančních zemí, nečlenů EU, však zatím není známa forma zapojení do nově utvářených politicko-vojenských struktur EU.

Podle některých úvah by nečlenské země mohly být zapojeny do plánovacích a řídicích procesů až v případech vedení operace, do které by významnou měrou přispěly svými silami a prostředky. Výši příspěvku by potom odpovídala míra zastoupení v těchto procesech. Nutno podotknout, že nebylo zatím definováno co se rozumí *významným* příspěvkem.

ČR vyhlásila zájem poskytnout do EHG vojenské síly v podobě jednoho mechanizovaného praporu, roty chemické ochrany, roty speciálního určení, jednoho roje vrtulníků a jedné polní nemocnice. Nabídka ČR byla EU přijata, bude však zvažována nad rámec EHG a nikoli jako jeho součást.

* * *

CFSP je relativně novou oblastí v rámci Evropské unie, která do značné míry závisí na vůli členských zemí EU podřizovat vlastní zahraniční politiku společné politice unie, a naopak, tuto společnou politiku vytvářet a následně prosazovat i na národní úrovni. Tato vůle je nepochybně ovlivněna tím, že není jednoduché najít společnou řeč pro zahraničně politické otázky mezi 15 členskými zeměmi, kde každá má své odlišné národní zájmy. Určitá nejednotnost se projevila i v době nedávného konfliktu v Kosovu. Na základě této zkušenosti proto dochází k urychlování procesů v oblasti CFSP, jedním z nichž je i helsinské rozhodnutí o vybudování důvěryhodných vojenských kapacit EU a odpovídajících politicko-vojenských struktur, které převezmou po zániku ZEU odpovědnost za plnění petersbergských operací. Lze očekávat, že krok Evropanů k vybudování vlastních obranných kapacit dojde v rámci EU k svému reálnému naplnění. Díky tomu, že na rozdíl od ZEU v EU existuje politická vůle tak učinit, se zdá tato domněnka oprávněná.

Poznámky:

1. Název „Evropská společenství“ se od r. 1967 začal používat souhrnně pro ESVO, EHS a EURATOM. Aby se toto zohlednilo, bylo v maastrichtské smlouvě rozhodnuto přejmenovat EHS na Evropské společenství (ES). Tatáž smlouva zakotvila název Evropská unie (pod kterou patří zmiňované organizace ESVO, EURATOM a Evropské společenství).
2. Vztahy EU k některým evropským státům jsou nadstandardní. Např. uzavřela dohodu s Evropským sdružením volného obchodu (Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko) o vytvoření tzv. Evropského hospodářského prostoru.
3. Západoevropská unie (ZEU) je obrannou organizací, která byla založena v r. 1954. Roli ZEU, která zřejmě na konci roku 2002 zanikne, postupně přebírá celá EU, což zvyšuje význam evropské bezpečnostní a obranné identity (ESDI).