

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Michaela Zdrálková

Společná zahraniční a bezpečnostní politika a její vývoj  
po Lisabonské smlouvě

Diplomová práce

Olomouc 2014

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Společná zahraniční a bezpečnostní politika a její vývoj po Lisabonské smlouvě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. března 2014

.....  
Bc. Michaela Zdřálková

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí této diplomové práce doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za její odborné vedení, za cenné rady a motivaci při psaní.

## Seznam použitých zkratk

|          |   |
|----------|---|
| atd.     | a tak dále                                      |
| čl.      | článek  |
| DG RELEX | Generální ředitelství pro vnější vztahy         |
| EBOP     | Evropská bezpečnostní a obranná politika        |
| EHS      | Evropské hospodářské společenství               |
| EOS      | Evropské obranné společenství                   |
| EP       | Evropský parlament                              |
| EPS      | Evropské politické společenství                 |
| ER       | Evropská rada                                   |
| ES       | Evropská společenství                           |
| ESVČ     | Evropská služba pro vnější činnost              |
| EU       | Evropská unie                                   |
| EURATOM  | Evropské sdružení pro atomovou energii          |
| JEA      | Jednotný evropský akt                           |
| KBSE     | Konference pro bezpečnost a spolupráci v Evropě |
| LS       | Lisabonská smlouva                              |
| např.    | například                                       |
| NATO     | Severoatlantická aliance                        |
| OECD     | Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj |
| OSN      | Organizace spojených národů                     |
| SES      | Smlouva o založení Evropského společenství      |
| SEU      | Smlouva o Evropské unii                         |
| SZBP     | Společná zahraniční a bezpečnostní politika     |
| tzv.     | takzvaný  |
| ZEU      | Západoevropská unie                             |
| Z. z.    | Sbírka zákonů Slovenské republiky               |

# Obsah

|   |    |
|---|----|
| Seznam použitých zkratk   | 4  |
| Obsah   | 5  |
| Úvod  | 7  |
| 1. Společná zahraniční a bezpečnostní politika                            | 9  |
| 1.1. Charakteristika Společné zahraniční a bezpečnostní politiky          | 9  |
| 1.2. Období od počátku integrace po Maastrichtskou smlouvu                | 11 |
| 1.3. Změny zavedené Maastrichtskou smlouvou                               | 13 |
| 1.3.1. Povaha pilířů  | 14 |
| 1.4. Amsterodamská smlouva  | 16 |
| 1.5. Smlouva z Nice   | 18 |
| 1.6. Zhodnocení dosavadního fungování SZBP                                | 18 |
| 2. Stručná charakteristika Lisabonské smlouvy                             | 20 |
| 2.1. Reformy obsažené v Lisabonské smlouvě s ohledem na oblast SZBP       | 20 |
| 3. Institucionální změny v oblasti SZBP po Lisabonské smlouvě             | 24 |
| 3.1. Předseda Evropské rady   | 24 |
| 3.2. Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku | 25 |
| 3.2.1. Vysoký představitel a Rada   | 29 |
| 3.2.2. Vysoký představitel a Komise                                       | 30 |
| 3.2.3. Vysoký představitel a Evropská rada                                | 31 |
| 3.2.4. Vysoký představitel a Evropský parlament                           | 31 |
| 3.2.5. Zhodnocení funkce vysokého představitele                           | 32 |
| 3.3. Evropská služba pro vnější činnost                                   | 33 |
| 3.3.1. Vznik Evropské služby pro vnější činnost                           | 33 |
| 3.3.2. Struktura a fungování ESVČ   | 35 |
| 3.3.3. Status delegací  | 39 |
| 3.3.4. Zhodnocení Evropské služby pro vnější činnost                      | 40 |
| 4. Změny v oblasti sjednocování mezinárodních smluv po LS                 | 43 |
| 4.1. Obecná pravomoc k uzavírání mezinárodních smluv                      | 43 |
| 4.2. Specifika pro SZBP   | 45 |
| 4.3. Smlouvy týkající se policejní a justiční spolupráce                  | 46 |
| Závěr   | 48 |
| Seznam použité literatury   | 51 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| Shrnutí .....       | 56 |
| Klíčová slova ..... | 56 |
| Summary.....        | 57 |
| Key words.....      | 57 |

# Úvod

Cílem této diplomové práce je analyzovat nejdůležitější změny, které přinesla Lisabonská smlouva, a to s ohledem na oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen SZBP). Na začátek musím říci, že téma této diplomové práce mě ihned velmi zaujalo, i když si uvědomuji, že se jedná o oblast poměrně složitou a neustále se vyvíjející.

SZBP je specifickou politikou Evropské unie (dále jen EU), na kterou se vztahují zvláštní pravidla a principy. Již od svého vzniku byla kritizována zejména kvůli své neefektivnosti, a proto se průběžně objevovaly snahy o její reformu a posílení. Jednalo se zejména o problémy v koordinaci mezi SZBP a ostatními pilíři, mezi unijní a národní úrovní a také mezi institucemi EU. Problémy se projevovaly zvláště při vystupování navenek, kde EU působila značně nejednotně. Zahraniční politika EU proto byla jednou z oblastí, kterou se měl zabývat Konvent o budoucnosti Evropy svolaný v prosinci roku 2001. I když návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu skončil nakonec neúspěchem, podařilo se většinu reforem transponovat do Reformní neboli Lisabonské smlouvy.

Lisabonská smlouva je hned po Maastrichtské smlouvě druhým největším mezníkem ve vývoji SZBP, a proto se budu snažit analyzovat všechny změny co nejlépe. Lisabonská smlouva sice nepřináší změnu v obsahu SZBP ani způsobu rozhodování, ale přináší novinky ve struktuře EU. Je zrušena dosavadní pilířová struktura a vytvořen nový institucionální rámec, který má přispět k větší soudržnosti a lepší koordinaci. Vznikla proto nová funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je volen nový stálý předseda Evropské rady a vznikl zcela nový útvar nazvaný Evropská služba pro vnější činnost. Zatímco vysoký představitel má svého předchůdce ve funkci vysokého zmocněnce pro SZBP zavedeného Amsterodamskou smlouvou a roli předsedy Evropské rady vykonával představitel státu předsedajícího momentálně Unii, Evropská služba pro vnější činnost je nová instituce, která byla zformována pod vedením Catherine Ashtonové a měla stmelit aparát Unie zabývající se vnějšími vztahy.

Diplomovou práci jsem rozdělila do čtyř hlavních kapitol, které se dále dělí na podkapitoly. V první kapitole se budu zabývat stručnou charakteristikou SZBP, která nám pomůže hned na začátek pochopit její specifika, a také se budu věnovat událostem, které předcházely vzniku SZBP tak, jak ji známe dnes. Jelikož jsou tyto historické souvislosti velice obsáhlé, zaměřím se jen na ty nejdůležitější milníky. Uvědomuji si, že historická část bude spíše popisná, ale jedná se o události, které jsou pro pochopení vývoje SZBP klíčové.

Konkrétně se budu zabývat obdobím od počátku integrace, přes vytvoření Evropské politické spolupráce, Maastrichtskou smlouvu až po Smlouvu z Nice.

Ve druhé kapitole se budu věnovat již samotné Lisabonské smlouvě. Po stručné charakteristice jsou hlavním tématem této části změny, které Lisabonská smlouva přinesla do oblasti SZBP. Věnovat se úplně všem změnám, které Lisabonská smlouva obsahuje, není vzhledem k rozsahu práce možné a ani to není jejím tématem.

Ve třetí kapitole se zaměřím na jádro této práce, tedy na hlavní institucionální změny zakotvené Lisabonskou smlouvou. Nejprve se budu zabývat postem stálého předsedy Evropské rady, poté úřadem vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a nakonec novou institucí sui generis - Evropskou službou pro vnější činnost. Tyto novinky měly přispět k větší efektivitě, soudržnosti, koordinaci a lepšímu obrazu Unie ve světě. Pokusím se tedy v této práci odpovědět na to, zda se těchto cílů podařilo dosáhnout, nebo zda byla očekávání spojená s Lisabonskou smlouvou příliš ambiciózní.

Poslední kapitola této práce bude věnována oblasti sjednávání mezinárodních smluv Unii po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, kde mělo dojít ke zjednodušení celého procesu. Budu se zabývat dopady přiznání právní subjektivity Unii na tuto oblast, specifiky pro SZBP a také smlouvami týkajícími se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Závěr bude věnován shrnutí celé práce, potvrzení nebo vyvrácení stanovené hypotézy a pokusím se navrhnout možné změny do budoucna.

Svou výzkumnou otázku jsem si zvolila takto: *„Ovlivnila Lisabonská smlouva významně mezivládní způsob rozhodování v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky?“* K této otázce jsem si stanovila tuto hypotézu: *„Ne, společná zahraniční a bezpečnostní politika si i po Lisabonské smlouvě zachovává svou mezivládní povahu, komunitarizace II. pilíře proběhla jen částečně.“*

Hlavní metodou, kterou v této diplomové práci použiji, je analýza. A to konkrétně analýza zřizovacích Smluv, Smluv je revidujících, odborné literatury a dokumentů vztahujících se k této problematice. Při posuzování změn v oblasti SZBP použiji také metodu komparace, jelikož bude nutné porovnat všechny právní úpravy a následně analyzovat změny, které nastaly.

Co se týká literatury, budu používat jednak texty zřizovacích Smluv ve znění Lisabonské smlouvy, ale i úpravu předchozí, abych mohla porovnat příslušné změny. Dále při studiu využiji českou i zahraniční odbornou literaturu, články v odborných časopisech a v neposlední řadě také internetové zdroje.



# 1. Společná zahraniční a bezpečnostní politika

I přesto, že hlavním tématem práce je vývoj Společné zahraniční a bezpečnostní politiky po Lisabonské smlouvě, v první kapitole se pro lepší pochopení problematiky pokusím a stručnou charakteristiku této oblasti a popis nejdůležitějších specifik, která ji odlišují od ostatních politik Evropské unie. Ostatním věcem se budu hlouběji věnovat v dalších kapitolách této práce.

## 1.1. Charakteristika Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Spolupráce členských států v oblasti SZBP byla v rámci integračního procesu vždy poměrně problematická. Integrace v této oblasti je složitá zejména z důvodu odlišných zahraničněpolitických priorit, ekonomického a geopolitického potenciálu a bezpečnostně strategických zájmů členských států. Státy tedy nebyly a nejsou příliš nakloněny komunitarizaci této politiky a ponechávají si rozhodující roli v jejím utváření. Lisabonská smlouva, která upravuje současný stav SZBP, sice oproti předchozím smlouvám přináší podrobnější úpravu, ale nezměnila nic na zásadních principech jejího fungování, tedy na principu mezivládním a principu jednomyslného rozhodování.

SZBP je zvláštní oblastí vnějších vztahů EU. Vnější vztahy EU jsou však širším pojmem a vedle SZBP zahrnují i jiné oblasti vnější činnosti EU, včetně těch, které spadají pod pravomoc Komise. Smlouva o EU mimo jiné říká, že „*pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie...*“.<sup>1</sup> Hlavní rozdíl mezi vnějšími vztahy a společnou zahraniční a bezpečnostní politikou tvoří různý způsob zapojení institucí a odlišný způsob rozhodování, který se shodoval s hranicí mezi bývalým prvním a druhým pilířem EU. V prvním pilíři, do něž patřila například společná obchodní politika, rozvojová pomoc nebo evropská politika sousedství, hrály značnou roli Komise a Parlament. Rada v mnoha otázkách rozhodovala kvalifikovanou většinou. Ve druhém pilíři, samotné SZBP pokrývající klasickou diplomacii, vojenskou spolupráci a krizový management, ležela odpovědnost téměř výhradně na Radě rozhodující jednomyslně. Lisabonská smlouva sice zrušila pilířovou strukturu Unie a pokusila se sjednotit vnější zastupování EU napříč vnějšími aktivitami, odlišná pravidla pro rozhodování SZBP ovšem ponechala.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Článek 24 odst. 1 Smlouvy o EU.

<sup>2</sup> *Zahraniční a bezpečnostní politika* [online]. Euroskop.cz, [cit. 6. ledna 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8916/sekce/zahranicni-a-bezpecnostni-politika/>>.

Zvláštní postavení SZBP dle mého názoru dokládá také to, že její právní úprava je v celém rozsahu obsažena v Hlavě V. Smlouvy o EU (na rozdíl od ostatních oblastí vnější činnosti EU). SZBP je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou, vykonává ji vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy. Komise a Evropský parlament mají v oblasti SZBP zvláštní úlohu a pravomoc Soudního dvora je zde vyloučena (s výjimkou kontroly dodržování čl. 40 SEU a přezkumu některých rozhodnutí).<sup>3</sup> Co se týká cílů SZBP, článek 23 SEU říká, že činnost Unie v oblasti SZBP spočívá na zásadách, sleduje cíle a je prováděna v souladu s obecnými ustanoveními, která jsou obsažena v obecných ustanoveních o vnější činnosti EU. Obecné cíle vnější činnosti EU se tedy použijí i jako cíle SZBP.<sup>4</sup>

SZBP se do značné míry vymyká používání nástrojů legislativního charakteru. Jak říká článek 24 odst. 1 SEU přijímání legislativních aktů je zde vyloučeno. Nelze tedy aplikovat ustanovení čl. 294 SFEU týkající se procesu přijímání legislativních aktů. Specifické akty vydávané v rámci SZBP byly redukovány na vymezování obecných směrů, přijímání rozhodnutí a posilování systematické spolupráce. Rozhodnutí přijímá Rada v konkrétních otázkách zeměpisné nebo tematické povahy, která vymezují společný postoj Unie. Takové rozhodnutí například může definovat názor EU v rámci probíhajících mezinárodních jednání nebo vést k sankcím proti představitelům nedemokratických režimů. Je-li zapotřebí konkrétní operativní činnost, přijme Rada rozhodnutí o společné akci. Na tomto právním základě jsou postaveny nejdůležitější a nejviditelnější aktivity EU v oblasti SZBP. Pomocí akce Rada jmenuje zvláštní vyslance pro určitý region nebo také vyšle do problematické oblasti vojenskou nebo policejní misi pod hlavičkou společné bezpečnostní a obranné politiky. Každé takové rozhodnutí musí být velmi přesně definováno a jsou v něm vymezeny „*cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, podmínky jejich provádění, a je-li to nezbytné, doba trvání*“. Členské státy si tak udržují kontrolu nad svými závazky. Ke každodennímu dění ve světě se pak Unie vyjadřuje pomocí prohlášení a deklarácí.<sup>5</sup>

Dosud existující společné strategie, akce a postoje mají nově jiný účel, a to bližší obsahové vymezení rozhodnutí, jakožto právního aktu, ale samy povahu právního aktu nemají. Toto je důsledek dalšího ustanovení článku 24 SEU, konkrétně, že „*společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům*“. Všechna rozhodnutí se vztahují pouze ke konkrétním situacím a nemají obecnou platnost. Akty v rámci

---

<sup>3</sup> Článek 24 odst. 1 SEU.

<sup>4</sup> KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 106.

<sup>5</sup> *Zahraniční a bezpečnostní politika* [online]. Euroskop.cz, [cit. 6. ledna 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8916/sekce/zahranicni-a-bezpecnostni-politika/>>.

SZBP tedy nepoživají režimu bezprostředního účinku, resp. přednosti, což by bylo v rozporu s prohlášeními č. 13. a 14 o SZBP.<sup>6</sup> Pro členské státy jsou sice závazné, ale vzhledem k tomu, že evropské právo nezná žádné sankce za porušení, tlak na jejich dodržování je pouze politický, státy jsou vedeny pouze snahou zůstat spolehlivým partnerem.<sup>7</sup> SEU opakovaně odkazuje na skutečnost, že SZBP je založena na rozvoji vzájemné politické solidarity členských států (č. 24 odst. 3 SEU). Členské státy mají podporovat činnost EU v oblasti SZBP a zdržet se jednání, které by mohlo snížit účinnost působení EU jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.<sup>8</sup>

Co se týká financování a výdajů SZBP Lisabonská smlouva nepřináší žádné změny. Výdaje související s vojenstvím nebo s obranou jsou financovány členskými státy. Ostatní výdaje jsou financovány z rozpočtu EU. Lisabonská smlouva zavádí pouze dva nové mechanismy, které garantují rychlé financování v případě nejnaléhavějších zásahů.<sup>9</sup>

## 1.2. Období od počátku integrace po Maastrichtskou smlouvu

Po úvodní charakteristice SZBP se budu věnovat událostem, které Lisabonské smlouvě předcházely a které jsou pro SZBP klíčové. Pro pochopení celé problematiky je důležité zabývat se také celkovým vývojem Evropských společenství (dále jen ES) a Evropské unie, jelikož význam samotné SZBP rostl společně s rozšiřováním a prohlubováním integračního procesu. Protože se jedná o oblast velkého rozsahu, pozornost bude věnována jen těm nejvýznamnějším událostem.

Snahy o sjednocení Evropy zesílily zejména po druhé světové válce, a to z politicko-bezpečnostních i ekonomických důvodů. První krok k evropské integraci učinil francouzský ministr zahraničí Robert Schuman a jeho spolupracovník Jean Monnet, kteří vytvořili projekt na spojení západoevropského uhelného a ocelářského průmyslu. Podpisem Smlouvy o vytvoření evropského sdružení uhlí a oceli (dále jen ESUO) tak 18. dubna 1951 v Paříži vzniklo první evropské společenství. Již toto první integrační uskupení bylo vybudováno na principu nadstátnosti (supranacionality). Od ostatních se ale lišilo tím, že bylo založeno na 50 let. Po skončení platnosti smlouvy o ESUO v roce 2002 byla všechna aktiva a pasiva ESUO převedena pod ES.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 788-789.

<sup>7</sup> *Zahraniční a bezpečnostní politika* [online]. Euroskop.cz, [cit. 6. ledna 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8916/sekce/zahranicni-a-bezpecnostni-politika/>>.

<sup>8</sup> JANKŮ, Martin, JANKŮ, Linda. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: KEY Publishing, 2012, s. 163.

<sup>9</sup> *Společná zahraniční a bezpečnostní politika* [online]. Europa.eu, [cit. 6. ledna 2014]. Dostupné na <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0025\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_cs.htm)>.

<sup>10</sup> FIALA, Petr, PÍTROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 53.

Po ESUO následoval projekt Evropského obranného společenství (dále jen EOS), který předpokládal společné instituce, společné ozbrojené síly a společný rozpočet. S ohledem na společnou zahraniční politiku bylo podstatné, že s myšlenkou EOS byl spojený projekt na vytvoření Evropského politického společenství (dále jen EPS), který počítal s jednotnou zahraniční politikou. Smlouvu o EOS se ovšem nepodařilo ratifikovat a společně s ní skončil také projekt jednotné zahraniční politiky.<sup>11</sup> Důvodem neúspěchu bylo dle mého názoru to, že připravované změny byly v této době pro mnohé příliš radikální a jelikož obrana a zahraniční politika jsou dvě velice citlivé oblasti spadající do suverenity členských států, nepodařilo se dospět ke konsensu.

Zatímco projekt EOS a EPS skončil neúspěchem, integrace v ekonomické oblasti nadále pokračovala. Vyvrcholením bylo v roce 1957 přijetí tzv. Římských smluv, které s účinností od 1. 1. 1958 vytvořily dvě nová společenství. Jednalo se o Evropské společenství pro atomovou energii (dále jen EURATOM) a Evropské hospodářské společenství (dále jen EHS). I když se Římské smlouvy konkrétně o zahraniční politice nezmiňovaly, byly zahraničněpolitické otázky, zejména díky francouzskému prezidentovi de Gaullovi, stále na pořadu dne. De Gaulle prosazoval častější setkávání ministrů zahraničí členských států a navrhl zahájení mezivládní spolupráce ve snaze zbavit se závislosti evropských společenství na NATO. V roce 1961-1962 tak vznikly dva tzv. Fouchetovy plány. Podstatné bylo, že oba obsahovaly mezivládní metodu spolupráce, a to na úkor prvků nadstátní integrace. Jednalo se o vytvoření Rady hlav států nebo ministrů zahraničních věcí, která měla rozhodovat jednomyslně a dále o vytvoření mezinárodního sekretariátu a mezivládních výborů zodpovědných mimo jiné za zahraniční politiku. Fouchetovy plány se ale neselekaly s pochopením, takže od nich Francie nakonec ustoupila. Zde se naplno projevil odlišné postoje na budoucí podobu integrace. Britský politolog Richard McAllister tuto situaci interpretoval jako předzvěst budoucí krize v 60. letech a jako moment, kdy se „*Francie postavila proti pětce*“.<sup>12</sup>

Na sklonku 60. let, po odchodu de Gaulla, se představitelé členských států na summitu v Haagu dohodli na potřebě sjednotit politicky Evropu. Úkolem byli pověřeni úředníci ministerstev zahraničí členských států, kteří v roce 1970 předložili tzv. Davignonovu zprávu. Zpráva doporučovala koordinovat zahraničněpolitické přístupy v oblasti zahraniční politiky. Měly se konat pravidelné schůzky ministrů zahraničí podporované Politickým výborem, měly

---

<sup>11</sup> HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2001, s. 11-12.

<sup>12</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 84.

být udržovány vztahy s velvyslanci a v některých otázkách vydávány společné směrnice. Přijetím Davignonovy zprávy byla zahájena Evropská politická spolupráce v oblasti zahraniční politiky. Tato spolupráce byla striktně mezivládní, takže byla izolována od agendy ES. Brzy následovala také druhá Davignonova zpráva a EPS začala přinášet první výsledky. ES začala vystupovat se společnými stanovisky v rámci KBSE i v OSN.

Po rozšíření v roce 1973 o nové členské státy bylo opět o něco těžší dojít ke shodě, ovšem celý proces měl zefektivnit vznik Evropské rady složené z hlav států, předsedů vlád členských zemí a předsedy Komise. Evropská rada začala od roku 1974 na svých zasedáních určovat obecný směr zahraniční politiky členských států a v pozdějších letech docházelo k další harmonizaci v zahraničněpolitické oblasti.<sup>13</sup>

První smlouvou měnící a doplňující smlouvy zakládající tři Evropská společenství se stal Jednotný evropský akt (dále jen JEA) a znamenal zásadní předěl ve smyslu komplexní integrace do podoby Evropské unie.<sup>14</sup> Byl podepsán v roce 1986 v Lucemburku a po ratifikaci všemi členskými státy vstoupil v platnost 1. července 1987. JEA obsahoval samostatnou hlavu nazvanou „*Ustanovení o evropské spolupráci v oblasti zahraniční politiky*“. Daná ustanovení sice měla jen povahu mezinárodní smlouvy a nebyla tak součástí komunitárního práva, ale s ohledem na budoucnost se v JEA zrodil počátek budoucího druhého pilíře EU. Smluvní strany se například zavázaly „*vzájemně se informovat a konzultovat o všech zahraničněpolitických otázkách obecného zájmu, aby jejich společný vliv byl uplatňován co nejúčinněji prostřednictvím koordinace, sblížení postojů a provádění společných akcí.*“<sup>15</sup> Ministři zahraničních věcí a člen Komise se v rámci EPS měli scházet alespoň čtyřikrát ročně, přičemž zahraničněpolitické otázky v rámci EPS mohli projednávat rovněž při příležitosti zasedání Rady ES a na činnostech politické spolupráce se plně podílela Komise. JEA dále potvrdil existenci Politického výboru a zřídil sekretariát se sídlem v Bruselu, který měl být nápomocen předsedajícímu státu.<sup>16</sup> Oporu v primárním právu získala také Evropská rada, která do té doby nebyla ve smlouvách zakotvena.

### **1.3. Změny zavedené Maastrichtskou smlouvou**

Na přelomu 80. a 90. let 20. století došlo k tomu, že hlavní cíle integrace (vnitřní trh a ekonomická prosperita) byly z velké části naplněny a bylo tedy potřeba dát Evropě nějaký

---

<sup>13</sup> HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2001, s. 14-16.

<sup>14</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 19.

<sup>15</sup> Článek 30 JEA.

<sup>16</sup> HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2001, s. 16-17.

nový impuls. Důvodem bylo také to, že navzdory velkému ekonomickému významu se Evropským společenstvím nepodařilo získat odpovídající roli v rámci usměrňování zahraničně-politického kursu a bylo potřeba zabezpečit spolupráci také v neekonomických oblastech. Nutnost spolupráce v nových oblastech ale vyžadovala novou strukturu, která byla vytvořena právě Maastrichtskou smlouvou. Maastrichtská smlouva byla podepsána ministry zahraničních věcí členských států 7. února 1992 a stala se důležitým mezníkem nejen pro samotnou EU, ale i pro SZBP.<sup>17</sup>

Vytvoření Maastrichtské smlouvy a založení SZBP předcházelo několik odlišných návrhů. Např. Belgie upozorňovala na nutnost reakce ES na změny politické situace v Evropě, nutnost vybudování diplomatických kapacit, zahrnutí bezpečnostních otázek do EPS a přesnějšího definování postavení Komise v oblasti zahraničních vztahů. Spor o postavení SZBP se vyhroutil v červnu 1991, kdy končilo Lucembursko své předsednictví.<sup>18</sup> Lucembursko prosazovalo známý model chrámu a Nizozemí tzv. koncepci stromu, v níž předpokládalo unitární nijak nečleněnou strukturu všech aktivit ES a nabízelo tak cestu k významnému posílení Komise a Evropského parlamentu v oblasti SZBP. Jelikož nizozemský návrh bez výhrad přijalo jen Německo a Španělsko, delegace se při vyjednávání vrátily k modelu chrámu.

Tzv. maastrichtský chrám představoval rozdělení Evropské unie na tři pilíře. První pilíř představoval stávající Společenství a další dva pilíře tvořily dvě nové oblasti. Druhý pilíř byl pojmenován jako Společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí pilíř jako Spolupráce ve věcech vnitra a justice. Reformovaná EPS tak byla obohacena o bezpečnostní rozměr a oddělena od ostatních aktivit ES.

### **1.3.1. Povaha pilířů**

Zavedení pilířové struktury znamenalo revoluční změnu, jelikož pro každý pilíř byl charakteristický jiný způsob rozhodování. Převažoval buď mezivládní princip, kde měly hlavní slovo členské státy, nebo princip komunitární, kde měly rozhodující váhu naopak instituce EU.

První pilíř byl komunitární a pokrýval oblasti, kde členské státy sdílely svou suverenitu prostřednictvím institucí Společenství. Rozhodovací proces probíhal na základě tzv. komunitární metody, tedy Komise předložila návrh, Rada a Evropský parlament jej schválily

---

<sup>17</sup> HAMULÁK, O., STEHLÍK, V. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, s. 14.

<sup>18</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 605-606.

a Soudní dvůr dohlížel nad přijatou legislativou.<sup>19</sup> Při hlasování kvalifikovanou většinou tedy mohlo dojít k tomu, že členský stát bude vázán rozhodnutím, pro které nehlasoval, což nově vzniklou EU odlišovalo od jiných mezinárodních organizací. V klíčových oblastech byl však zachován princip jednomyslnosti. Na rozdíl od prvního pilíře nebylo (s ohledem na zásadu jednomyslnosti a absenci prvku nadstátnosti) v mezivládních pilířích možné donutit členský stát přes jeho odpor aplikovat akt úzce unijního práva a byla také vyloučena povinnost tohoto státu zajistit slučitelnost svého zákonodárství s uvedenými normami druhého pilíře.<sup>20</sup>

Druhý i třetí pilíř byly mezivládního charakteru, což znamenalo, že hlavní slovo si ponechaly členské státy, takže k vytváření těchto politik docházelo pouze jejich dohodou. Opět se domnívám, že se tak stalo především z důvodu, že obě tyto oblasti se výrazně dotýkají suverenity členských států, a nemohla být proto použita supranacionální metoda jako u prvního pilíře. Konečná podoba EU byla tedy hlavně politickým kompromisem, jelikož názory členských států na míru komunitarizace druhého a třetího pilíře se lišily. Pro označení metody spolupráce ve dvou nových pilířích bývá také někdy používán termín liberální intergovernmentalismus, jelikož se jednalo o jakýsi mezistupeň, protože druhý a třetí pilíř nebyly ani supranacionální a ani čistě mezinárodní spolupráci členských zemí.<sup>21</sup> Mezivládní princip je charakteristický tím, že postavení nadnárodních institucí (Komise, Evropský parlament a Soudní dvůr), tedy těch co hájí zájmy EU je slabé, naopak postavení institucí mezivládních je posíleno (Evropská rada a Rada).

Na rozdíl od I. pilíře byl v rámci SZBP eliminován iniciační monopol Komise. Akty byly přijímány jednomyslně Radou zpravidla na návrh Evropské rady, která definovala obecné směry SZBP. Kvalifikovaná většina se v Radě používala jen při procedurálních otázkách a výjimkách stanovených ve smlouvách. S ohledem na mezivládní charakter SZBP došlo k oslabení role Evropského parlamentu tím, že nebyl zapojen do rozhodovacího procesu. EP náležela pouze konzultativní funkce. Objevily se také nové formy právních aktů - společné postoje, společné postupy a společné akce. Společné postoje vycházely ze zkušenosti přijímání společných stanovisek v rámci EPS, jinak nebyly ve smlouvě přesněji vymezeny, bylo jen konstatováno, že postoje jsou přijímány Radou kdykoli to považuje za nezbytné a členské státy musí svoji vnitrostátní politiku provádět v souladu s těmito postoji. Preferovaným nástrojem se staly společné akce zavazující státy při provádění vlastní

---

<sup>19</sup> *Reforma evropských institucí* [online]. Euractiv.cz [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/link-dossier/reforma-evropskych-instituci>>.

<sup>20</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 253.

<sup>21</sup> HAMULÁK, O., STEHLÍK, V. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, s. 22.

zahraniční politiky a vycházející z obecných pokynů Evropské rady.<sup>22</sup> Blíže byly všechny akty definovány až v dalších smlouvách. Už tenkrát ale platilo, že vzhledem k absenci prvku nadstátnosti není těmto aktům přiznán přímý účinek ani aplikační přednost. To znamená, že neměly dopad na jednotlivce, kteří se tak ustanovení těchto aktů nemohli dovolávat. Až na pár výjimek stály tyto akty mimo pravomoc Soudního dvora. Ve své podstatě byla podoba obou mezivládních pilířů podobná spíše právu mezinárodnímu než komunitárnímu.<sup>23</sup>

I přesto, že vytvoření pilířové struktury bylo výrazným krokem kupředu a znamenalo rozšíření věcné působnosti ES o velmi citlivé oblasti dotýkající se státní suverenity členských států, byla tato struktura brzy kritizována kvůli své těžkopádnosti, nedostatku flexibility a složitosti v prosazování cílů.

#### **1.4. Amsterodamská smlouva**

Přestože Maastrichtská smlouva znamenala velký posun v oblasti SZBP, ukázalo se, že rozhodovací procesy jsou moc složité a EU není schopna vystupovat na mezinárodním poli dostatečně operativně a pružně. Na povrch vystoupila řada problémů - absence osobnosti, která by tlumočila postoj EU a vedla dialog s dalšími stranami, problémy s financováním, definovanými nástroji i vztahem se ZEU. Všechny tyto body byly konzultovány na mezivládní konferenci a vyústily v řadu změn zahrnutých do Amsterodamské smlouvy.<sup>24</sup>

Zavedením nových nástrojů a rozhodovacích postupů byla posílena akční schopnost SZBP. Byly zavedeny společné strategie, které „*vymezovaly cíle, dobu trvání a prostředky, které Unie a členské státy dají k dispozici.*“<sup>25</sup> Rozhodovala o nich Evropská rada na základě konsensu a za jejich realizace odpovídala Rada. O společných postojích a společných akcích rozhodovala Rada.

Amsterodamská smlouva přinesla také změny v rozhodování v rámci SZBP. Jednomyslnost se ukázala být možnou brzdou, zvláště v případě dalšího rozšiřování EU, a důvodem, proč se druhému pilíři nepodařilo naplnit všechna očekávání. Obecný princip jednomyslnosti byl tedy změkčen, takže při přijímání společných akcí, společných postojů a dalších rozhodnutích založených na společných strategiích a rovněž při provádění již přijatých společných akcí a společných postojů se mělo rozhodovat kvalifikovanou většinou. V těchto

---

<sup>22</sup> DUBSKÝ, Zbyněk. *Bezpečnostní a politická dimenze integračního procesu (Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU)*. Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka, Vysoká škola ekonomická v Praze, 2006, s. 32.

<sup>23</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 251-253.

<sup>24</sup> HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2001, s. 22-23.

<sup>25</sup> Článek 13 Smlouvy o EU ve znění Amsterodamské smlouvy.



přesně vymezených případech a v oblastech mimo obranné záležitosti mohlo být pravidlo kvalifikované většiny používáno automaticky.<sup>26</sup>

Významnou změnou v oblasti II. pilíře bylo zavedení mechanismu tzv. konstruktivní abstinence (neúčasti). Petr Fiala a Markéta Pitrová jej ve své knize vysvětlují takto: „*Jedná se o mechanismus, který je založen na možnosti nepodílet se na vedení akce, ale současně nebránit jejímu uskutečnění, aniž by přitom bylo znemožněno použít právo veta.*“<sup>27</sup> V praxi se tedy daný stát zdržel hlasování, ale v případě, že bylo rozhodnutí přijato, akceptoval fakt, že rozhodnutí zavazuje EU jako celek. Jelikož ve II. pilíři bylo základním rozhodovacím principem jednomyslné hlasování, bylo použití konstruktivní abstinence omezeno maximálně jednou třetinou hlasů členských států. Vyšší počet znamenal projev nedostatečné vůle přijmout dané rozhodnutí. Tento mechanismus umožnil kráčet dopředu i v situacích, kdy se členské státy nemohly jednomyslně dohodnout. Pokud se nesouhlasící členský stát zdržel hlasování, nebránilo to přijetí daného rozhodnutí.

Mechanismus konstruktivní abstinence souvisí s principem flexibility, který zavedla také Amsterodamská smlouva a který bývá označován jako tzv. vícerychlostní Evropa. Podle principu flexibility může část členských států prohloubit vzájemný integrační proces nad míru toho, co již bylo v Unii dosaženo. Výhodou je, že účastníci se státy mohou v rámci užší spolupráce využívat zázemí Unie. Posílená spolupráce je ale možná jen v oblastech, které nespádají pod výlučnou pravomoc Unie, a jejím nutným znakem je otevřenost pro státy, které se jí od počátku neúčastní. Při povolování posílené spolupráce se zvažuje, zda cílů spolupráce nelze dosáhnout lépe činností Unie.<sup>28</sup>

Dále byla zavedena tzv. pojistná klauzule (označovaná také jako národní veto nebo záchranná brzda), která umožňovala členským státům blokovat většinové hlasování ze závažných důvodů vlastní národní politiky. V tomto případě nedocházelo ke hlasování a daný akt tedy nebyl přijat. Pokud ale ostatní členské státy daly dohromady kvalifikovanou většinu, mohla být daná věc předána Evropské radě, která rozhodovala jednomyslně.

Přijetím Amsterodamské smlouvy také došlo ke zřízení funkce Vysokého zmocněnce pro SZBP, který reprezentoval EU v otázkách zahraniční politiky a byl předchůdcem dnešního Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, s. 98.

<sup>27</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 151.

<sup>28</sup> HAMULÁK, O., STEHLÍK, V. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, s. 28.

<sup>29</sup> Více o tomto úřadu v kapitole 3.2.

Reformován byl princip financování společných akcí. Do budoucna nebyly z rozpočtu EU hrazeny pouze administrativní výdaje, ale také všechny operativní výdaje s výjimkou výdajů na vojenské a obranné operace. O ty se dělily členské státy podle klíče daného výší hrubého národního produktu. Jednomyslným rozhodnutím Rady ale bylo možné ve způsobu financování učinit změny. Tento postup byl přijat, aby byl uspokojen požadavek Evropského parlamentu na rozpočtovou kontrolu všech oblastí výdajů SZBP.

### **1.5.Smlouva z Nice**

Smlouva z Nice měla vyřešit zejména nedodělky Amsterodamské smlouvy a připravit EU na velké východní rozšíření zavedením institucionální reformy. V rámci SZBP přinesla změnu v možnosti zavést tzv. posílenou spolupráci. Tu sice zavedla již Amsterodamská smlouva, jak je uvedeno výše, ovšem smlouva z Nice ji zásadně přepracovala.<sup>30</sup> Posílená spolupráce v oblasti SZBP se vztahovala pouze na provedení společné akce nebo společného postojů. V oblasti věcné působnosti se nemohla týkat otázek souvisejících s vojenstvím nebo obranou a musela být uskutečňována se zachováním požadavků článku 27a SEU.<sup>31</sup>

Ke specifickým dále patřilo to, že členský stát mohl uplatnit veto tzv. lucemburského typu. To způsobilo, že se hlasování nekonalo. K dalším změnám patřilo rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou nebo jmenování zvláštního zástupce.<sup>32</sup>

Jelikož ale ve smlouvě z Nice nebyly dořešeny veškeré otázky budoucího vývoje EU, zejména institucionální reforma, dohodli se zástupci členských států na ustavení Konventu, který měl za úkol připravit základy pro budoucí institucionální reformy EU. V polovině roku 2003 předložil Konvent návrh Ústavy pro Evropu. Následně byla zahájena mezivládní konference, která trvala do roku 2004 a kterou ukončil podpis Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Smlouvu sice ratifikovalo 12 členských států, ale odmítnutí v referendech ve Francii a v Nizozemí znamenalo její konec.

### **1.6. Zhodnocení dosavadního fungování SZBP**

Od Maastrichtské smlouvy a zavedení SZBP se očekávalo mnoho a možná právě proto bylo její skutečné fungování spíše zklamáním. Rozdíly v přístupech a zájmech členských států

---

<sup>30</sup> V Amsterodamské smlouvě bylo pro termín posílená spolupráce používáno označení „užší spolupráce“. Při přijímání flexibilních aktů a rozhodnutí se na rozhodování podílely pouze členské státy zúčastněné na posílené spolupráci. Přijaté akty a rozhodnutí zavazovaly pouze zúčastněné státy. Členské státy, které se nepodílely na posílené spolupráci, nebránily jejímu provedení zúčastněnými členskými státy.

<sup>31</sup> Musely být zachovány zásady, cíle, obecné směry a soudržnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jako i rozhodnutí přijatá v jejím rámci, pravomoci Evropského společenství a soudržnost mezi souhrnem politik Unie a jejími vnějšími činnostmi.

<sup>32</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 280.

odhalily omezení SZBP, ať už se jednalo o neschopnost řešit krizi v Jugoslávii, kritiku jednomyslnosti nebo neexistenci jasné autority ve vnějších vztazích EU. Unie tak byla často označována za „ekonomického obra“, ale za „politického trpaslíka“.<sup>33</sup> Velká část kritiků upozorňovala také na špatnou efektivitu SZBP, pro kterou lze uvést několik vysvětlení. Václav Štěrba je dle mého názoru velmi dobře popsal ve své studii<sup>34</sup>, ve které je rozděлил do těchto tří skupin:

Prvním vysvětlením podle něj může být nevyužívání nástrojů SZBP, tak jak je definovala Maastrichtská smlouva. Společné strategie Evropská rada téměř nepřijímala a podobná situace byla také u společných postojů a společných akcí přijímaných Radou. Prakticky nevyužívaný byl i mechanismus konstruktivní abstinence nebo posílená spolupráce. Reálně byla SZBP prováděna prostřednictvím závěrů, které přijímala Rada pro vnější vztahy. Rada přijímala tyto závěry jednomyslně, formulovala v nich svůj postoj k dané otázce, její hodnocení a případně apelovala na zúčastněné státy. Členské státy pak měly ve svých zahraničních politikách postupovat v souladu s přijatými závěry.

Za druhý problém považuje vnější zastupování Unie prostřednictvím tzv. trojky (předsedající stát, vysoký zmocněnec pro SZBP a komisař pro vnější vztahy), jelikož každý z jejích členů měl vlastní agendu a vlastní zájmy. Pro ostatní aktéry pak bylo složité se ve všech postojích zorientovat. Určitý problém představovalo i rotující předsednictví. S tím jak se každých šest měsíců měnil předsedající stát, měnila se také agenda SZBP nebo její části. Každý členský stát má totiž různé zájmy a postoje k využívání SZBP.

Za poslední problém pak Václav Štěrba označuje soudržnost zahraničních politik, jejíž dosažení komplikuje odlišný právní základ a institucionální úprava vnějších vztahů EU a SZBP. Všechny tyto problémy SZBP měla Lisabonská smlouva jako pokračovatelka Ústavní smlouvy odstranit a pomoci tak k jednotnému vnějšímu obrazu EU, lepší efektivitě i soudržnosti. Tomu, jakým způsobem a zda se vůbec podařilo tyto cíle naplnit, se budu věnovat v následujících kapitolách.

---

<sup>33</sup> DUBSKÝ, Zbyněk. *Bezpečnostní a politická dimenze integračního procesu (Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU)*. Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka, Vysoká škola ekonomická v Praze, 2006, s. 27.

<sup>34</sup> ŠTĚRBA, Václav. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika a vnější vztahy Evropské unie v návrhu Reformní smlouvy* [online]. Studie Parlamentního institutu č. 3.069, říjen 2007. Dostupné na <[www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20685](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20685)>.

## 2. Stručná charakteristika Lisabonské smlouvy

Jelikož se téma této práce zabývá vývojem SZBP po Lisabonské smlouvě, je podle mě vhodné stručně tuto smlouvu připomenout a následně se věnovat již jen oblasti SZBP.

Po odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu trvalo rok a půl dlouhé období reflexe, během kterého byl přehodnocován reformní proces. Během německého předsednictví přijaly členské státy Berlínskou deklaraci, která měla stvrdit odhodlání dohodnout se na nové reformní smlouvě. V červenci 2007 přišla mezivládní konference s návrhem Lisabonské smlouvy. Návrh obsahoval velkou část textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který byl vtělen do textu stávajících smluv. Při prvním komplexním porovnání obou textů vyšlo dokonce najevo, že se shodují z 96%.<sup>35</sup> Lisabonská smlouva byla podepsána v prosinci 2007 a v platnost vstoupila 1. prosince 2009.

LS zrušila dosavadní strukturu tří pilířů, EU získala právní subjektivitu a stala se nástupkyní Evropského (exhospodářského) společenství.<sup>36</sup> Z textu byla vyňata Listina základních práv. Došlo také k několika spíše formálním změnám. Bylo upuštěno od názvu ústava, stejně jako od označení evropský zákon a evropský rámcový zákon. V textu smlouvy nenajdeme ani označení ministr zahraničních věcí nebo výslovnou úpravu přednosti práva EU. Nejsou v ní upraveny ani symboly, i když se nadále používají. Právě tyto spíše kosmetické změny jsou Lisabonské smlouvě vytýkány a přiznala je i řada evropských politiků. Zde bych uvedla výrok Valéryho Giscarda d'Estainga, který podobnost potvrdil, když řekl: *"Nová evropská smlouva je totéž, co odmítnutá ústava - jen formát se změnil, aby bylo možné vyhnout se referendům... Všechny institucionální návrhy ústavní smlouvy ... lze najít v kompletní podobě v Lisabonské smlouvě; jsou jen v jiném pořadí a vloženy do starých smluv."*<sup>37</sup>

### 2.1. Reformy obsažené v Lisabonské smlouvě s ohledem na oblast SZBP

Přijetím Lisabonské smlouvy, stejně jako u smluv předchozích, mělo dojít k institucionální i hodnotové přestavbě Evropské unie. Jelikož se stále rostoucí členskou základnou je obtížnější efektivně rozhodovat a naplňovat cíle, které si Unie předsevzala, měla

---

<sup>35</sup> HAMUĚÁK, Ondrej. *Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?* [online]. Epravo.cz, 11. 5. 2010 [cit. 11. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-unie-po-lisabonske-smlouvejaky-krok-a-kam1-61749.html>>.

<sup>36</sup> ESUO zaniklo v roce 2002 a EURATOM existuje i nadále vedle EU.

<sup>37</sup> POLANECKÝ, Rudolf. *Zaprodal Ústavní soud českou Ústavu předem?* [online]. Idnes.cz, 16. 10. 2009 [cit. 11. prosince 2013]. Dostupné na <<http://polanecky.blog.idnes.cz/c/106336/Zaprodal-Ustavni-soud-ceskou-Ustavu-predem.html>>.

LS vyřešit nedostatky, které fungování EU komplikují. V následující kapitole se budu věnovat nejdůležitějším změnám, které s ohledem na oblast SZBP Lisabonská smlouva přinesla.

S účinností Lisabonské smlouvy ztratila EU svou pilířovou strukturu a stala se nástupkyní ES. Tímto krokem došlo k největšímu rozšíření materiálních kompetencí evropské integrační entity. Co se týká bývalého II. pilíře, ten si do značné míry zachoval svou samostatnou povahu a mimo nový koncept EU nadále stojí i EURATOM. Zastřešení SZBP entitou s právní subjektivitou ale staví EU i v této oblasti do nové role. Vzhledem k expanzi unijních kompetencí, má ovšem zásadnější význam spojení I. a III. pilíře. Komunitarizací se třetí pilíř stal regulérní politikou EU. Dostal se do oblasti sdílených pravomocí, kde využívá jednotnou soustavu právních aktů a jednotný systém pro jejich přijímání a také podléhá kontrolní a výkladové pravomoci Soudního dvora.<sup>38</sup> Toto tvrzení tedy potvrzuje mou stanovenou hypotézu, že komunitarizace druhého pilíře proběhla na rozdíl od toho třetího jen částečně.

Na základě LS získává EU právní subjektivitu. Byl to Evropský parlament, který se již od přijetí smlouvy z Nice vyjadřoval k potřebě právní subjektivity EU, její absenci tvrdě kritizoval a označoval za příčinu mnohých zmatků. Chybějící právní subjektivitu EP formuloval jako právní vakuum.<sup>39</sup> Byla to tedy až LS, která explicitně zakotvila, stejně jako tomu bylo dříve u ES, vnitřní a vnější subjektivitu EU. Vnitřní subjektivita je stanovena čl. 335 SFEU a vymezuje postavení EU na území členských států. Unie má v každém z členských států nejširší působnost k právům a právním úkonům, jakou jejich vnitrostátní právo přiznává právnickým osobám. Může zejména nabývat a zcizovat movitý a nemovitý majetek a vystupovat před soudem. Pro tento účel je zastupována Komisí (v otázkách spojených s fungováním svých jednotlivých orgánů je zastupována vzhledem k jejich správní samostatnosti každým z nich). Vnější subjektivita EU pak stanoví postavení EU vůči mezinárodnímu společenství. Ustanovení: „*Unie má právní subjektivitu*“ (čl. 47 Smlouvy o EU) znamená, že EU má subjektivitu odlišnou od právní subjektivity zakladatelských členských států. Vnější subjektivita je základem pro provádění vnějších aktivit EU. Vyjadřuje skutečnost, že EU (stejně jako dříve ES) může uzavírat (vedle členských států) dohody s jedním nebo více třetími státy, či mezinárodními organizacemi, odpovídá za porušení dohod, jimiž je vázána, může vznášet mezinárodní nároky v souvislosti s protiprávním vyvlastněním

---

<sup>38</sup> O mezinárodních smlouvách týkajících se policejní a justiční spolupráce více v kapitole 4.3.

<sup>39</sup> KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 85.

jejího majetku a může předkládat k arbitrážnímu rozhodnutí spory, které vede s jinými subjekty mezinárodního práva.<sup>40</sup>

Před přijetím LS také EU explicitně nedisponovala právem aktivní a pasivní legace, ani jí nebyly uděleny výsady a imunity. Postavení diplomatických zástupců při ES bylo upraveno jen v Protokolu o výsadách a imunitách z roku 1964. Členské státy se totiž bránily mít diplomatické mise EU u cizích států do doby, než bude opravdu existovat SZBP, proto z tohoto důvodu nebyla aktivní legace upravena. EU tedy přísně formálně nevysílala své zástupce ke třetím státům, ale Rada i Evropská komise tak činily. Rada byla zastoupena velvyslanectvím předsedajícího státu, který odpovídal za provádění SZBP. Třetí státy pak přijímaly zvláštní zástupce EU a generálního tajemníka Rady, vykonávajícího funkci Vysokého zmocněnce pro SZBP s vědomím, že tvoří reprezentaci EU jako jednoho právního celku. Toto bylo předpokládáno článkem 3 odst. 2 SEU ve znění smlouvy z Nice.<sup>41</sup>

Aktivní vyslanecké právo opravňuje EU k tomu, aby byla zastoupena u ostatních subjektů stálým orgánem s chráněným postavením. Tento stálý orgán nabývá nově dle Lisabonské smlouvy podoby delegací EU, které působí pod vedením vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a vykonávají mimo jiné i reprezentační a koordinační funkce, které dosud náležely předsednickému státu. Delegace EU jedná v úzké spolupráci s diplomatickými misemi a konzulárními zastoupeními členských států. V rámci pasivního vyslaneckého práva dosud akreditovalo v sídle EU své diplomatické mise více než 150 států.<sup>42</sup> Vzhledem k tomu, že u EU není možné zřizovat diplomatické mise mezinárodních organizací, několik z nich zde vytvořilo tzv. úřady důvěrných vztahů v podobě buď pozorovatelských misí (např. OSN, OECD) či styčných kanceláří (Rada Evropy, ESVO, Arabská liga), na něž se vztahuje národní (belgické) právo. Ochranu stálých orgánů EU zajišťuje udělení výsad (zvláštní právní úprava) a imunit (vynětí diplomatických misí z moci obecně platných předpisů v sídelní zemi).<sup>43</sup>

LS zachovává možnost posílené spolupráce a i zde najdeme specifika pro SZBP, která se liší od obecné úpravy obsažené v článku 20 SEU. Žádost o posílenou spolupráci se nepodává Komisi, ale Radě, která ji postoupí vysokému představiteli a Komisi. Vysoký

---

<sup>40</sup> CIHELKOVÁ, Eva, ŠVARC, Zbyněk, BIČ, Josef. *Lisabonská smlouva - nový rámec pro mezinárodněprávní postavení Evropské unie a její vnější činnosti* [online]. Současná Evropa 2/2010, s. 8-9. Vse.cz [cit. 1. ledna 2014]. Dostupné na <[www.vse.cz/se/abstrakt.php3?IDcl=36](http://www.vse.cz/se/abstrakt.php3?IDcl=36)>.

<sup>41</sup> KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 84.

<sup>42</sup> Více o statusu delegací v kapitole 3.3.3.

<sup>43</sup> CIHELKOVÁ, Eva, ŠVARC, Zbyněk, BIČ, Josef. *Lisabonská smlouva - nový rámec pro mezinárodněprávní postavení Evropské unie a její vnější činnosti* [online]. Současná Evropa 2/2010, s. 9. Vse.cz [cit. 1. ledna 2014]. Dostupné na <[www.vse.cz/se/abstrakt.php3?IDcl=36](http://www.vse.cz/se/abstrakt.php3?IDcl=36)>.

představitel zaujímá stanovisko k souladu zamýšlené spolupráce se SZBP, Komise zaujímá stanovisko zejména k souladu zamýšlené spolupráce s ostatními politikami EU. Evropský parlament je pouze informován bez možnosti vyjádřit své stanovisko. Rada zde rozhoduje jednomyslně. Aby se členský stát mohl připojit k již existující posílené spolupráci, musí oznámit svůj záměr Radě, vysokému představiteli a Komisi. Rada rozhoduje po konzultaci s vysokým představitelem. Na jeho návrh může přijmout přechodná opatření pro použití aktů již přijatých v rámci posílené spolupráce. Pokud Rada dojde k závěru, že nejsou splněny podmínky pro účast na posílené spolupráci, uvede lhůtu a podmínky pro opětovné přezkoumání žádosti o účast.<sup>44</sup>

Co se týká rozhodovacího procesu, v oblasti SZBP zůstává zachován princip jednomyslnosti. Nadále vyloučeno je i přijímání legislativních aktů. S tím souvisí neexistence přímé jurisdikce Soudního dvora vůči rozhodnutím přijatých v oblasti SZBP. Soudní dvůr může řešit otázky týkající se sporů o porušení pravomocí institucí v souladu s čl. 40 SEU a 275 SFEU, pokud se týká pravomocí upravených v čl. 3 až 6 SFEU. Činnost v rámci postupů určených SEU pro SZBP se nesmí dotýkat postupů orgánů Unie při výkonu pravomocí Unie v oblastech upravených ve SFEU.<sup>45</sup>

SZBP se ještě týká změna ve formacích Rady. Původní rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy je rozdělena na Radu pro obecné záležitosti a Radu pro zahraniční věci, která rozhoduje o vnější činnosti Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou.

Mezi nejdůležitější změny ale patří zavedení nové funkce stálého předsedy Evropské rady, vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a zřízení Evropské služby pro vnější činnost. Podrobněji se jim proto budu věnovat v následující kapitole.

---

<sup>44</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 390-391.

<sup>45</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 126-127.

### 3. Institucionální změny v oblasti SZBP po Lisabonské smlouvě

Zde bych hned na úvod kapitoly zmínila známý citát Henryho Kissingera: „*Komu mám zavolat, když chci mluvit s Evropou?*“<sup>46</sup> Když si Kissinger postěžoval na neexistenci jednoho telefonního čísla, na které by mohl zavolat v případě potřeby, psal se rok 1973. Už tenkrát Kissinger viděl problém zejména ve skutečnosti, že za Evropu mluví mnoho jejich různých představitelů, ale žádný z nich nemá autoritu vyjednávat a přijímat rozhodnutí. Požadavek jednotné prezentace EU ve svém stanovisku z roku 1993 vyjádřil i Soudní dvůr, který řekl, že musí být „*zajištěna úzká spolupráce mezi členskými státy a institucemi Společenství jak v procesu vyjednávání a uzavírání (závazků), tak v procesu jejich naplňování. Tento závazek spolupráce vyplývá z požadavku na jednotnost mezinárodní reprezentace Unie.*“<sup>47</sup> Lisabonská smlouva si proto dala jako jeden z cílů sjednotit agendu vnějších vztahů, která byla rozštěpena mezi několik úrovní a oblastí.

#### 3.1. Předseda Evropské rady

V Komentáři k Lisabonské smlouvě<sup>48</sup> je uvedeno, že nová funkce stálého předsedy Evropské rady má na její úrovni vytvářet personální rovnováhu předsedovi Komise. Tento krok dle mého názoru vedl k posílení Evropské rady jako mezivládní instituce vůči nadnárodní Komisi a jelikož se jedná o předsedu stálého, je tak zajištěna lepší kontinuita v činnosti a postojích Evropské rady, což vede ke zlepšení efektivity celé SZBP.

Předseda Evropské rady je volen samotnou Evropskou radou kvalifikovanou většinou na dva a půl roku s možností funkční období jedenkrát prodloužit. Může být i odvolán, a to stejným způsobem, jakým je zvolen. Stálý předseda předsedá zasedáním Evropské rady a vede její jednání. Je odpovědný za usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady. Předkládá také po každém jednání Evropské rady zprávu Evropskému parlamentu.

Z hlediska SZBP je významné, že stálý předseda Evropské rady zajišťuje 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.<sup>49</sup> Podle původního článku 18 SEU vykonával tuto funkci premiér nebo prezident předsedající země. Smyslem nového ustanovení v SEU je zakotvit zahraničně-politickou

---

<sup>46</sup> CHOPIN, Thierry, LEFEBVRE, Maxime. *Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad?* [online]. US - Europe Analysis Series, number 43, 2010 [cit. 30. prosince 2013]. Dostupné na <[http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/06%20european%20union%20chopin/0106\\_european\\_union\\_chopin.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/06%20european%20union%20chopin/0106_european_union_chopin.pdf)>.

<sup>47</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 132.

<sup>48</sup> Tamtéž, s. 92.

<sup>49</sup> Čl. 15 odst. 6 pododst. 2 SEU.



funkci stálého předsedy, v rámci níž bude zastupovat Unii jako její vrcholný představitel např. na summitech se třetími státy (bilaterální summity EU-Rusko, EU-USA či biregionální summit EU-Afrika).<sup>50</sup> Rozsah pravomocí předsedy Evropské rady odpovídá dosavadním zvyklostem, jeho funkce je tedy především reprezentativní. Obavy z možných kompetenčních sporů mezi předsedou Evropské rady a vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku se podle mého názoru nepotvrdily, i když přesnějším vymezením pravomocí předsedy Evropské rady ve smlouvách se těmito obavám mohlo předejít úplně.

Předseda Evropské rady nemůže po dobu trvání svého funkčního období zastávat žádnou vnitrostátní funkci, má k dispozici vlastní kabinet a zaměstnance generálního sekretariátu Rady, mimo jiné zaměstnance ředitelství pro obecné politické záležitosti, právní službu, odborníky pro různé oblasti politik, překladatelskou službu, oddělení protokolu, tiskovou službu apod.<sup>51</sup>

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

Domnívám se, že právě vytvoření funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen VP-ZVBP) je jednou z nejdůležitějších změn, které Lisabonská smlouva přinesla. Institucionálně a personálně propojila dvě klíčové složky zahraniční politiky EU. Jednak SZBP a SBOP, které realizuje Rada a členské státy a pak také vnější politiky (společná obchodní politika, rozvojová politika atd.), kde klíčovou roli hraje Komise.<sup>52</sup> Smlouva zdůrazňuje potřebu soudržnosti mezi jednotlivými oblastmi vnější činnosti EU a jako pojítko mezi oblastmi výslovně uvádí post vysokého představitele.<sup>53</sup> Vytvoření nového úřadu vyplývalo také z požadavku na jednotnou prezentaci Unie v oblastech, kde se střetávají kompetence EU a členských států.

Vysoký představitel bývá označován jako tzv. „double-hatted“, tedy jako člověk, který nosí dva klobouky, protože v jedné osobě spojuje funkci Vysokého zmocněnce pro SZBP a zároveň komisaře pro vnější vztahy. Ve skutečnosti se ale jedná o klobouky tři nebo dokonce čtyři. To kdybychom připočítali skutečnost, že vysoký představitel předsedá Radě pro

---

<sup>50</sup> *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vlada.cz, 18. 1. 2010 [cit. 11. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analiza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/>>.

<sup>51</sup> *Úloha předsedy Evropské rady* [online]. Europa.eu [cit. 21. března 2014]. Dostupné na <<http://www.european-council.europa.eu/the-president/the-presidents-role?lang=cs>>.

<sup>52</sup> PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 160 s.

<sup>53</sup> CRAIG, Paul. *The Lisbon treaty: law, politics, and treaty reform*. 1<sup>st</sup> pub. Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, 2010, s. 385.

zahraniční věci, která je po Lisabonské smlouvě jednou ze dvou formací Rady zakotvenou přímo v primárním právu, a vedení Evropské služby pro vnější činnost.<sup>54</sup>

Je zřejmé, že takto velká koncentrace kompetencí v jedné funkci vede k obrovské pracovní zátěži jedné osoby. V současné době funguje proces zastupování vysokého představitele tak, že pokud se některých jednání nemůže zúčastnit, zastupuje ho ministr rotujícího předsednictví, členové Komise, vysocí činitelé ESVČ nebo zvláštní zástupci EU. Jednou z možností, jak tento stav zformalizovat by bylo přidělit vysokému představiteli přímou odpovědnost za koordinaci práce jednoho či více členů Komise jménem Unie. Vysoký představitel by současně mohl pověřovat ministry zahraničí členských států konkrétnějšími úkoly a misemi. Tento přístup by se mohl uplatňovat za současné Smlouvy a právního rámce po dohodě s předsedou Komise a v kontextu složení příští Komise. Alternativní model by spočíval ve vytvoření místa nového oficiálního zástupce (či několika zástupců) vysokého představitele. Mělo by to silný politický a symbolický dopad a odráželo by to praxi ve většině ministerstev zahraničí členských států, kde političtí státní tajemníci či podobní funkcionáři vykonávají pravomoci pod vedením ministra. Z hlediska institucionálního by to ovšem bylo složitější, protože pro takové řešení chybí ve Smlouvě jasný právní základ, a mělo by to také vztah k diskusi o složení Komise.<sup>55</sup> Podle mého názoru by měla být o těchto možnostech rozpoutána širší diskuze, která by vedla k jasnému stanovení kompetencí případných zástupců vysokého představitele, ať už s využitím první nebo druhé výše uvedené možnosti.

Předchůdcem vysokého představitele byl Vysoký zmocněnec pro SZBP.<sup>56</sup> Tato funkce byla zavedena Amsterodamskou smlouvou a vznikla sloučením s již existující funkcí generálního tajemníka Rady. Po celou dobu, tedy od roku 1999 do roku 2009, funkci vysokého zmocněnce vykonával bývalý španělský ministr zahraničí a bývalý generální tajemník NATO Javier Solana. Vysoký zmocněnec byl nápomocen předsednické zemi, přispíval k formulování, přípravě a provádění rozhodnutí v oblasti SZBP a na žádost předsednictví vedl dialog se třetími stranami. Společně se svým zástupcem, který zodpovídal za chod sekretariátu, byl jednomyslně jmenován Radou.<sup>57</sup> I přes omezený mandát a zdroje se J. Solana stal klíčovým hráčem reprezentujícím Unii (např. v kvartetu EU-OSN-USA-Rusko zabývajícím se mírovým procesem na Blízkém východě). Když J. Solana nastupoval do úřadu, měl kolem sebe zhruba padesátku spolupracovníků, když úřad po deseti letech

<sup>54</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo, KASÁKOVÁ, Zuzana. *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, s. 195.

<sup>55</sup> *Zpráva o ESVČ* [online]. Europa.eu, červenec 2013 [cit. 11. března 2014]. Dostupné na <[http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_cs.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_cs.pdf)>.

<sup>56</sup> Funkce bývala označována také jako Monsieur PESC (z franc. Politique Étrangere et de Sécurité Commune).

<sup>57</sup> Čl. 207 Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Amsterdamské smlouvy.

opouštěl, jejich počet vzrostl na více než 600 úředníků.<sup>58</sup> V kuloárech byl J. Solana označován jako „mister Europa“.<sup>59</sup>

Podle LS vysoký představitel zastupuje Unii navenek, a to jak v záležitostech zahraniční, tak bezpečnostní a obranné politiky. Kromě funkce reprezentační, zastává ale i funkci iniciativní a koordinační. Nemá ale samostatnou rozhodovací pravomoc, což dle mého názoru snižuje význam této funkce. V současné době ovšem stále neexistuje mezi členskými státy shoda na takovémto posílení pravomocí. Vysoký představitel dále odpovídá za provádění a fungování SZBP, ale nevytváří ji. Jeho činnost je vázána na předchozí rozhodnutí, která jsou přijímána členskými státy na úrovni Evropské rady a Rady.<sup>60</sup> Jménem Unie vede politický dialog se třetími stranami, k čemuž nepotřebuje žádné zmocnění, zejména ne ze strany Rady. Vyjadřuje postoj Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. Podle tohoto ustanovení musí členské státy EU, které jsou členy Rady bezpečnosti OSN, požádat o vystoupení vysokého představitele na tomto fóru v případě, že má EU společné stanovisko.

Pravomoci a funkce vysokého představitele byly inspirovány pozicí „ministra zahraničí EU“, s níž bylo počítáno v neúspěšné Smlouvě o Ústavě pro Evropu.<sup>61</sup> Podle článku 18 SEU vysoký představitel zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie a v rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie. Kromě toho vysoký představitel předsedá Radě pro zahraniční věci, je jedním z místopředsedů Komise a zároveň se účastní jednání Evropské rady. Při plnění úkolů místopředsedy Komise podléhá postupům, které upravují fungování Komise, včetně odpovědnosti Komise Evropskému parlamentu. Při výkonu své funkce se opírá o Evropskou službu pro vnější činnost.<sup>62</sup>

Vysokého představitele jmenuje Evropská rada se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou a odvolán může být jen stejnou procedurou, přičemž není stanoven žádný výčet důvodů pro jeho odvolání ani důvody obecné. V případě vyslovení nedůvěry Komisi Evropským parlamentem a následném kolektivním odstoupením odstupuje vysoký představitel jen z funkce místopředsedy Komise a nadále zůstává v čele Rady pro zahraniční věci. Jeho členství v Komisi totiž vyplývá z funkce vysokého představitele, a lze proto

---

<sup>58</sup> CAMERON, Fraser. *An introduction to European foreign policy*. Second edition. London, New York, N.Y.: Routledge Taylor & Francis Group, 2012, s. 54.

<sup>59</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 268.

<sup>60</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 109.

<sup>61</sup> JANKŮ, Martin, JANKŮ, Linda. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: KEY Publishing, 2012, str. 165.

<sup>62</sup> Více v kapitole 3.3.

dovodit, že by se stal členem nově jmenované Komise, resp. by se jeho post stal součástí vyjednávání o složení nové Komise. Vysoký představitel může setrvat v čele Rady pro zahraniční věci i v případě, že Komise odstoupí z jiného důvodu než je vyslovení nedůvěry.<sup>63</sup> Funkční období není ve smlouvách zakotveno, ale odvozuje se od funkčního období Komise.<sup>64</sup>

První osobou na postu vysokého představitele se stala britská diplomatka Catherine Ashtonová. Při jejím jmenování došlo ke slyšení v Evropském parlamentu, podobně jako se děje v případě kandidátů na jednotlivé komisaře. Tato slyšení vychází z meziinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem a Komisí, nejsou tedy zakotvena ve smlouvách. Mandát vysoké představitelce vyprší 31. října 2014.<sup>65</sup> Co se týká názorů na její jmenování, tak ty se samozřejmě liší. Na jedné straně byla kritizována jako slabá osobnost s nedostatkem zkušeností na tak významný post, což lze vyložit také jako neochotu členských států podpořit silnou osobností význam funkce vysokého představitele. Na druhé straně jako bývalá komisařka pro obchod byla zvyklá prosazovat evropské myšlenky a zájmy.<sup>66</sup> Fraser Cameron ve své knize<sup>67</sup> vyjadřuje názor, že rozhodujícími faktory, které vedly ke jmenování právě Catherine Ashtonové, byly skutečnosti, že je žena a navíc příslušnice strany levého středu. Podle něj se o post ucházelo mnoho jiných lépe kvalifikovaných kandidátů. Ashtonová byla také díky tomu v prvních měsících ve funkci vystavena obrovskému tlaku. Podle mého názoru politická příslušnost a fakt, že je C. Ashton žena mohlo při jejím výběru hrát určitou roli, ale určitě se nejednalo o jediné důvody, proč byla zvolena právě ona. Výběr kandidátů na takto vysoké posty je poměrně složitý proces závislý na kompromisu mezi členskými státy a vycházející z určité logiky obsazování důležitých funkcí. Jelikož se o vysokém představiteli a o předsedovi Evropské rady rozhodovalo zároveň, nemohli mít stejnou politickou příslušnost, nemohli oba pocházet z velkých nebo naopak malých členských států a zvažovala se také nepsaná pravidla jako geografická nebo genderová vyváženost. Velká Británie od začátku na post předsedy Evropské rady prosazovala Tonyho Blaira, na poslední chvíli ale svůj požadavek stáhla a „za odměnu“ získala právo obsadit post vysokého představitele právě

---

<sup>63</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s.108-109.

<sup>64</sup> Funkční období Komise a tedy i Vysokého představitele je 5 let.

<sup>65</sup> JANKŮ, Martin, JANKŮ, Linda. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: KEY Publishing, 2012, str. 166.

<sup>66</sup> PAUL, Jonas. *EU Foreign Policy After Lisbon - Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?* [online]. C·A·P Policy Analysis, 2008 [cit. 19. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.cap.lmu.de/download/2008/CAP-Policy-Analysis-2008-02.pdf>>.

<sup>67</sup> CAMERON, Fraser. *An introduction to European foreign policy*. Second edition. London, New York, N.Y.: Routledge Taylor & Francis Group, 2012, s. 66.

baronkou Ashtonovou.<sup>68</sup> Dá se říci, že čtyři vrcholní představitelé EU (vysoká představitelka, předseda Evropské rady, předseda Komise a předseda Evropského parlamentu) byli jmenováni díky kompromisu mezi členskými státy, jelikož jsou mezi nimi zástupci malých i velkých členských států, jeden představitel z nového členského státu, jedna žena, tři zástupci středopravého proudu, který vyhrál volby do EP a jeden zástupce levice.

Podle článku 22 SEU VP-ZVBP v oblasti SZBP a Komise v ostatních oblastech vnější činnosti mohou Radě předkládat společné návrhy. Společný návrh tak může směřovat k jakékoliv aktivitě realizované v rámci vnější činnosti Unie. Jedná se tedy o užší institucionální propojení činností orgánů Unie v dané oblasti. Strategické zájmy nemusí být přijímány pouze ve formě společných akcí, ale mohou být zveřejněny také ve formě dalších dokumentů, např. sdělení Komise.<sup>69</sup>

SEU dále říká, že je vysoký představitel odpovědný za koordinaci činnosti členských států v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, kde členské státy zastávají postoje EU. Pro koordinaci může vysoký představitel využívat Evropskou službu pro vnější činnost, delegace EU ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích a diplomatická zastoupení členských států. Ke sjednocení statusu zastoupení EU ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích došlo v souvislosti s nabytím právní subjektivity Unie. Toto ustanovení se samozřejmě nevztahuje na mezinárodní organizace, v nichž vykonává EU pravomoci podle jiných ustanovení, než která upravují SZBP (zejména společná obchodní politika).<sup>70</sup>

### **3.2.1. Vysoký představitel a Rada**

Rada EU je spolu s Evropskou radou v oblasti SZBP rozhodujícím orgánem, který vymezuje a provádí SZBP (politicky rozhoduje, přijímá rozhodnutí, tedy naplňuje pravomoc EU). Vysoký představitel je orgánem odpovědným za vykonávání SZBP, což znamená, že zodpovídá za přímou realizaci politických rozhodnutí na základě specifického zmocnění od Rady nebo Evropské rady. Společně s vysokým představitelem vykonávají SZBP také členské státy EU.

Vysoký představitel společně s Radou dbají na jednotu, soudržnost a účinnost postupů EU. Propojenost s Radou dokládá také to, že vysoký představitel předsedá Radě ve formaci pro zahraniční věci. Je oprávněn Radě předkládat potřebné návrhy, nemá ale hlasovací právo.

---

<sup>68</sup> Prvním „europrezidentem“ je Herman Van Rompuy [online]. Euractiv.cz, 20. 11. 2009 [cit. 26. března 2014]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/clanek/prvnim-europrezidentem-je-herman-van-rompuy-006769>>.

<sup>69</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 122-123.

<sup>70</sup> Tamtéž, s. 142-146.

Předkládání návrhů mu umožňuje z vlastní iniciativy navrhnout kroky potřebné pro realizaci SZBP. Následně pak odpovídá za provádění příslušných rozhodnutí, i když se na přijímání těchto kroků v podobě příslušných aktů nepodílí. Vysoký představitel prezentuje rozhodnutí Rady.

Jak jsem zmínila již výše, vysoký představitel nyní nepotřebuje od Rady žádné zmocnění k vedení politického dialogu. V předchozím období v souladu s bývalým článkem 26 SEU vedl dialog „*jménem Rady na žádost předsednictví*“.

Vysoký představitel dále může Radě předkládat podněty, návrhy a může se jí dotazovat na záležitosti týkající se SZBP. Vzájemné konzultace mají přispět k udržení soudržnosti. V mimořádných situacích může vysoký představitel z vlastního podnětu nebo na žádost členského státu svolat mimořádné zasedání Rady pro zahraniční věci. Jedná se o zvláštní mechanismus pro svolání mimořádného zasedání v případě, že hrozí prodlení. V předchozí úpravě mohla o mimořádné zasedání požádat předsednická země, členský stát nebo Komise a Radu v tomto případě svolával předsednický stát.<sup>71</sup>

Vysoký představitel může dále Radě podat návrh na jmenování zvláštního zástupce pro jednotlivé politické otázky. Ten pak svou funkci vykovává pod vedením vysokého představitele (dříve by ji vykonával pod vedením Rady). Zvláštní zástupci mají k dispozici aparát Evropské služby pro vnější činnost. Jejich pozice vytvořila původně Rada v souvislosti s konkrétními krizemi či situacemi v době, kdy ESVČ ještě neexistovala. Když se zřizovala ESVČ, zvláštní zástupci EU měli jen slabé napojení na delegace či na její centrální útvary a s členskými státy udržovali vztahy především prostřednictvím Politického a bezpečnostního výboru. I když se tuto situaci podařilo již částečně změnit, je třeba v budoucnosti udělat ještě více pro to, aby se zajistilo provedení článku 33 SEU a zvláštní zástupci EU byli integrální součástí ESVČ.<sup>72</sup>

### **3.2.2. Vysoký představitel a Komise**

Funkce vysokého představitele vznikla proto, aby došlo k institucionálnímu propojení Rady a Komise v oblasti vnější činnosti EU. Vysoký představitel koordinuje zejména propojení Rady pro zahraniční věci, jejímž je předsedou a Komise, kde je místopředsedou (proto s jeho jmenováním musí dát souhlas předseda Komise). Dvojí funkce vysokého představitele umožňuje propojení stávajících institucí jedinou osobou, aniž by byla vytvořena

<sup>71</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 137-138.

<sup>72</sup> DUKE, Simon. *The European External Action Service And Public Diplomacy* [online]. Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, Discussion Papers in Diplomacy, n. 127, september 2013 [cit. 29. března 2014]. Dostupné na <<http://www.clingendael.nl/publication/european-external-action-service-and-public-diplomacy>>.

zcela nová institucionální struktura.<sup>73</sup> Z pozice místopředsedy Komise koordinuje vysoký představitel práci ostatních komisařů zabývajících se vnějšími vztahy a propojuje tak na nejvyšší úrovni doposud oddělené oblasti vnějších vztahů a SZBP. Hlavním motivem pro jmenování vysokého představitele místopředsedou Komise byla snaha dosáhnout lepší kontinuity, konzistence a viditelnosti Unie ve vnějších vztazích.

### **3.2.3. Vysoký představitel a Evropská rada**

I když se setkání představitelů členských států konala již od 70. let, byla to až LS, která oficiálně zařadila Evropskou radu mezi hlavní orgány EU. Vysoký představitel se podle smluv zasedání Evropské rady účastní, ale není jejím členem a nemá hlasovací právo. Je Evropské radě nápomocen stejně jak dříve ministři zahraničí členských zemí EU.

### **3.2.4. Vysoký představitel a Evropský parlament**

Postavení Evropského parlamentu v oblasti SZBP definují smlouvy jako tzv. „*zvláštní úlohu*“. To znamená, že oproti jiným oblastem je jeho úloha omezena. Vyplývá to jak z odlišných rozhodovacích procesů, tak i z institucionální architektury SZBP. Podle článku 36 SEU je vysoký představitel povinen pravidelně konzultovat s Evropským parlamentem hlavní hlediska a základní volby SZBP i EBOP, přičemž do informování Evropského parlamentu o vývoji obou politik mohou být zapojeni i zvláštní zástupci. Jejich zapojení znamená příklon k projednávání specifických otázek regionálního nebo tematického charakteru.<sup>74</sup>

Evropský parlament je také konzultován v případě přijímání rozhodnutí o organizaci Evropské služby pro vnější činnost. Odpovědnost vysokého představitele za konzultace s EP vyplývá z funkce předsedy Rady pro zahraniční věci i z funkce místopředsedy Komise, protože právě Komise byla podle předchozí úpravy společně s předsednickou zemí za informování EP odpovědná. Konkrétní úprava provádění konzultací je obsažena v jednacím řádu EP.

Důležitou oblastí, kterou může Evropský parlament ovlivnit je schvalování rozpočtu EU. Uzavírá s ostatními orgány EU meziinstitucionální dohody, které se týkají struktury rozpočtu nebo koordinace aktivit daných orgánů. EP také může vysokému představiteli nebo Radě klást dotazy nebo podávat doporučení. Nově se dvakrát ročně vede debata o pokroku, do které je nově zapojena i oblast EBOP. EP je tak dán předpoklad širšího zapojení do vytváření a realizace vnější činnosti EU v oblasti SZBP a EBOP.

---

<sup>73</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 131.

<sup>74</sup> Tamtéž, s. 149.

### **3.2.5. Zhodnocení funkce vysokého představitele**

Funkce vysokého představitele je bezesporu jedna z nejdůležitějších změn, které v oblasti SZBP Lisabonská smlouva přinesla. S touto funkcí byla spojena také řada očekávání a domnívám se, že mnohdy tato očekávání byla příliš velká a vlna kritiky, která se na baronku Ashtonovou snášela, byla někdy až příliš silná. Ashtonová byla často kritizována za to, že na aktuální události reaguje pozdě, není vidět a neúčastní se některých jednání. Musíme vzít ovšem v úvahu, že vysoká představitelka je kromě své funkce ještě místopředsedkyní Komise, předsedá Radě pro zahraniční věci a vede ESVČ. Jedná se tedy o obrovské vytížení jedné osoby, která logicky nemůže být ve stejném čase na více místech. Podle mého názoru by funkci vysokého představitele pomohlo, kdyby měl svého zástupce (nebo i více zástupců), na které by část svých povinností mohl přenést a sám být více viděn (více o možnostech zastupování viz str. 28).

Provádění funkce vysokého představitele nepomáhají ani samotné členské státy, které často zastávají odlišné názory, nemohou se shodnout na společném postoji a vysoký představitel tak nemá co prezentovat. Sám totiž nemá samostatnou rozhodovací pravomoc a musí tedy čekat, na čem se dohodnou členské státy na úrovni Rady nebo Evropské rady. Vysoký představitel má omezené pravomoci v tom, že SZBP nevytváří, pouze může přispívat svými návrhy, zajišťuje jejich provádění a následné fungování. Tato omezení vyplývají z mezivládní povahy SZBP, kde mají stále hlavní slovo členské státy a vysoký představitel je omezen tím, co mu umožňují smlouvy. Domnívám se ale, že i přesto bylo vytvoření funkce vysokého představitele významným krokem, který pomohl k lepší koordinaci mezi jednotlivými institucemi EU (zejména mezi Radou a Komisí) a soudržnosti SZBP tím, že je pojítkem mezi mezivládními a supranacionálními orgány.

EU je také stále kritizována za to, že není schopná mluvit jednotným hlasem a vyjádřit se včas k probíhajícím krizím, ať už šlo o arabské jaro nebo krizi v Mali. Příkladem neschopnosti ihned reagovat na novou situaci může být také současná krize na Ukrajině. I když EU zaujala společný postoj, opět to byly Spojené státy, které dokázaly reagovat rychleji a také rychleji zavést sankce, ke kterým se EU z počátku stavěla zdrženlivě, i když je nakonec pod tíhou událostí zavedla také. Zastánci EU budou v této souvislosti namítat, že je to proto, že jsou USA státem, zatímco EU je odlišným subjektem. Pokud chce ale EU na mezinárodní scéně vystupovat jednotně, k čemuž měly pomoci i reformy Lisabonské smlouvy, měla by vyvinout větší úsilí. Aby mohla EU mluvit jedním hlasem, musí existovat dostatečná vůle členských států vyjadřovat jednotný postoj a také by muselo dojít ke změně primárního práva.



Abych nezmiňovala je samou kritiku, Ashtonová je hodnocena jako výborná vyjednávačka a díky ní se např. podařilo uzavřít dohodu mezi Srbskem a Kosovem o vzájemných vztazích. Již nyní se ale hovoří o tom, že až jí na podzim tohoto roku vyprší mandát, nebude ve funkci pokračovat a nahradí ji někdo jiný. Uvidíme, zda se podaří nalézt silnou osobnost, která bude schopná posunout funkci vysokého představitele opět o kousek dopředu.

### **3.3. Evropská služba pro vnější činnost**

Evropská služba pro vnější činnost (dále jen ESVČ) je zcela novou institucí, která dostala za úkol integrovat mezivládní a komunitární nástroje vnějších vztahů EU, pomáhat naplňovat mandát vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a poskytovat podporu Evropské komisi, stálému předsedovi Evropské rady a Evropskému parlamentu v oblasti vnějších vztahů EU. Jedná se o instituci sui generis, která je funkčně nezávislá na ostatních institucích EU, ale která je zároveň odpovědná za to, že její činnost bude v souladu s ostatními politikami EU. ESVČ je oddělena od generálního sekretariátu Rady i od Komise.

Součástí ESVČ se staly delegace ve třetích zemích, které nahradily rotující předsednictví a koordinují spolupráci zastupitelských úřadů členských států v dané zemi a slouží také jako kontaktní místo EU. Jménem EU tak s úřady třetích zemí komunikuje delegace EU, a nikoli, jak tomu bylo doposud, velvyslanci různých členských států střídající se po šesti měsících. Zároveň se zřízením ESVČ zjednodušila i prezentace evropských institucí vůči vnějším partnerům. Síť delegací ve třetích zemích byla doposud součástí Komise a sloužila pouze jejím potřebám. To vedlo např. k tomu, že na klíčových místech (při OSN v New Yorku a v Ženevě) otevřel paralelní kancelář i generální sekretariát Rady. EU tak byla zastoupena vedle misí všech členských států navíc i dvěma kancelářemi institucí EU. Vytvoření nových delegací EU tento dualismus odstranilo.<sup>75</sup> Přeměna delegací Komise na delegace EU je také jedním z důsledků přiznání mezinárodněprávní subjektivity Unii.

#### **3.3.1. Vznik Evropské služby pro vnější činnost**

ESVČ byla zřízena na základě rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Tomuto rozhodnutí předcházela návrh vysoké představitelky Catherine Ashtonové, který byl dne 8. července 2010 schválen v Evropském parlamentu a 20. července odsouhlasen Evropskou komisí. V prosinci 2010 bylo jmenováno

---

<sup>75</sup> WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, ročník 47, číslo 1, s. 12.

vrcholné vedení ESVČ a došlo k přesunu zaměstnanců z jiných institucí EU. V lednu 2011 pak ESVČ oficiálně zahájila svou činnost.<sup>76</sup>

V primárním právu je ESVČ zakotvena v článku 27 odst. 3 Smlouvy o EU: „*Při výkonu své funkce se vysoký představitel opírá o Evropskou službu pro vnější činnost. Tato služba působí ve spolupráci 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. Organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost stanoví rozhodnutí Rady. Rada rozhoduje na návrh vysokého představitele po konzultaci s Evropským parlamentem a po obdržení souhlasu Komise.*“ Jedná se o ustanovení, které je výsledkem těžce dosaženého kompromisu a které ponechává prostor pro různou interpretaci. Jde o ustanovení deklarující existenci ESVČ, nikoliv ustanovení, které by ESVČ zakládalo. Význam ESVČ by podle mého názoru vzrostl, kdyby její zakotvení v primárním právu obsahovalo podrobnější a širší úpravu, neboť stávající ustanovení je velmi stručné.

O budoucí podobě ESVČ se začalo jednat ještě před vstupem LS v platnost, a to z důvodu, že různé formáty ESVČ mohly významným způsobem přerozdělit vliv v Bruselu. Členské státy s podporou europoslanců se snažily, aby ESVČ stála na metodě mezivládní spolupráce. Obávaly se, že by příliš mnoho úředníků Komise mohlo celou ESVČ ovlivnit směrem k nadnárodní metodě spolupráce. Silná ESVČ by ovšem znamenala pro Komisi oslabení, jelikož by jí přebrala velký počet úředníků a omezila její vliv na vysokého představitele, který primárně odpovídá členským státům (mohou jej jako jedině odvolat). Komise, Evropský parlament a některé členské státy upřednostňovaly komunitární princip. Obávaly se ztráty nadnárodní kontroly nad evropskými penězi a posílení role států v nadnárodních otázkách jako jsou zahraniční obchod nebo rozšíření.<sup>77</sup>

ESVČ měla původně začít fungovat dříve, ovšem rozdílné představy celý proces zpomalily. Vysoká představitelka předložila svůj návrh 25. března 2010. Ten se ovšem setkal s odmítavou reakcí v Evropském parlamentu a rozpoutal tak velké diskuze o budoucí podobě ESVČ. Jak je uvedeno výše, Evropský parlament usiloval o zvýšení komunitárního charakteru ESVČ, čímž by se omezil vliv členských států, a o posílení rozpočtové i politické odpovědnosti vzhledem k EP. Za EP byli jmenováni tři vyjednavací z řad představitelů tří nejsilnějších politických frakcí. Za Evropskou lidovou stranu Elmar Brok, za Alianci demokratů a liberálů pro Evropu Guy Verhofstadt a za Skupinu progresivní aliance socialistů

---

<sup>76</sup> *Evropská služba pro vnější činnost. Struktura a organizace* [online]. Europa.eu [cit. 29. prosince 2013]. Dostupné na <[http://eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_cs.htm)>.

<sup>77</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo, KASÁKOVÁ, Zuzana. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, s. 196.

a demokratů Roberto Gualtieri. Vyjednávání s EP bylo důležité zejména proto, že byl potřebný jeho souhlas s rozhodnutím Rady. Konečného kompromisu bylo nakonec dosaženo na neformálním setkání v Madridu 21. června 2010. Dosažený kompromis byl všemi vyjednavací za EP označen za velký úspěch. EP získal pravomoci v oblasti rozpočtu ESVČ a záruku, že bude v předstihu informován o všech důležitých politických a strategických krocích. Vysoká představitelka nakonec souhlasila i s tím, že minimálně 60% zaměstnanců ESVČ budou tvořit dosavadní zaměstnanci institucí EU a zbytek diplomaté členských států. V rozhodovací pravomoci si ale ESVČ zachovala samostatnost.<sup>78</sup>

### 3.3.2. Struktura a fungování ESVČ

Strukturu a organizaci ESVČ určuje nařízení Rady, které říká, že v souladu s čl. 27 odst. 3 Smlouvy o EU budou ESVČ tvořit úředníci generálního sekretariátu Rady, úředníci Komise a personál vyslaný z diplomatických služeb členských států. Za tímto účelem se příslušná oddělení a funkce generálního sekretariátu Rady a Komise převedly pod ESVČ spolu s úředníky a dočasnými zaměstnanci, kteří zastávají místa v těchto odděleních nebo v souvislosti s těmito funkcemi. ESVČ může také ve zvláštních případech využít specializovaných vyslaných odborníků členských států, kteří budou podléhat pravomoci vysokého představitele. Vyslaní odborníci nebudou započítáváni do jedné třetiny personálu, který by měl být tvořen zaměstnanci z členských států, poté co ESVČ dosáhne plného početního stavu.<sup>79</sup>

ESVČ je podřízena přímo vysokému představiteli, skládá se z ústředí a z delegací ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích. Ústředí ESVČ se člení na tyto teritoriální a tematická generální ředitelství:

- generální ředitelství zahrnující zeměpisné sekce, jež pokrývají všechny země a regiony světa a mnohostranné a tematické sekce
- generální ředitelství pro správní, personální, rozpočtové a bezpečnostní otázky a pro otázky komunikačních a informačních systémů
- ředitelství pro řešení krizí a plánování, útvar schopnosti civilního plánování a provádění, Vojenský štáb EU a Situační středisko EU

Z Generálního sekretariátu Rady pohltila ESVČ součásti odpovědné za krizový management (Útvar pro plánování a vedení civilních operací, Vojenský štáb EU nebo CMPD

---

<sup>78</sup> URBANOVÁ, Klára. *Evropská služba pro vnější činnost* [online]. Informační podklad Parlamentního institutu č. 3.089, září 2010, s. 2. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=13>>.

<sup>79</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (2010/427/EU).

- Ředitelství pro řešení krizí a krizové plánování v rámci GŘ E) včetně situačního centra i většinu zbývajících odborů GŘ E zabývajících se zahraniční politikou, včetně zvláštních vyslanců. Z Komise pod ESVČ přešly delegace ve třetích zemích, většina personálu GŘ RELEX a část generálního ředitelství pro rozvoj. Komise si ponechala odpovědnost za obchod, rozvojovou politiku i rozšíření, ačkoli obecná politika vůči kandidátským zemím je v kompetenci ESVČ. Komisi zůstala také správa finančních nástrojů EU, a to i těch, o jejichž zaměření rozhoduje ESVČ. Zde byl velký tlak EP, na to, aby rozpočet EU zůstal pod dohledem Komise a tím pádem i EP.<sup>80</sup>

Z věcného hlediska je ESVČ odpovědná za přípravu strategických a programových dokumentů většiny oblastí vnější činnosti EU. V kompetenci Komise ovšem zůstává jejich implementace, s výjimkou několika málo programů, které nejsou objemově důležité. Tomu odpovídá i skutečnost, že v rámci Komise zůstala zachována celá řada generálních ředitelství zabývajících se vnějšími vztahy, zejména generální ředitelství pro rozšíření nebo pro rozvoj. Navíc i správu finančních prostředků v těch několika výjimkách, kde ESVČ odpovídá za implementaci programů (tedy zejména rozpočtu SZBP, velké části Nástroje stability nebo Nástroje pro spolupráci s průmyslovými zeměmi) provádí zvláštní útvar Komise, dislokovaný v prostorách ESVČ. Úzká spolupráce s Komisí je nezbytná i v rámci delegací ve třetích zemích, kde se počítá s tím, že jen šéf delegace, politický odbor a odbor pro vnější komunikaci budou vysíláni ESVČ. Pracovníky zabývající se technickými otázkami, například z pohledu partnerů často velmi důležitým rozdělováním finančních prostředků z evropských fondů a dohledem nad jejich využíváním, nadále vysílá ze svých řad Komise.<sup>81</sup>

ESVČ řídí výkonný generální tajemník jednající pod vedením vysokého představitele. Výkonnému generálnímu tajemníkovi jsou nápomocni dva náměstci, kteří společně s ním a s vrchním ředitelem tvoří správní radu ESVČ. Generální tajemník je odpovědný za administrativní i rozpočtový aspekt ESVČ, nicméně hlavní politickou odpovědnost za řádné fungování instituce nese vysoký představitel. V současné době funkci generálního tajemníka vykonává Pierre Vimont a vrchním ředitelem je David O'Sullivan.<sup>82</sup> Do budoucna se počítá s tím, že funkce vrchního ředitele bude sloučena s funkcí generálního tajemníka, kterému zůstanou nápomocni dva náměstci. Co se týká financování, je pro ESVČ vyčleněn samostatný oddíl v rozpočtu EU, na nějž se uplatňují obvyklá rozpočtová pravidla a pravidla pro kontrolu.

---

<sup>80</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo, KASÁKOVÁ, Zuzana. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, s. 197.

<sup>81</sup> WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, ročník 47, číslo 1, s. 11.

<sup>82</sup> *Evropská služba pro vnější činnost. Struktura a organizace* [online]. Europa.eu [cit. 29. prosince 2013]. Dostupné na <[http://eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_cs.htm)>.

Návrh rozpočtu ESVČ předkládá vysoký představitel a zajišťuje zároveň jeho plnění.<sup>83</sup> Sídlem ESVČ je Brusel.<sup>84</sup>

Předchůdcem dnešní ESVČ podle návrhu Ústavní smlouvy mělo být samostatné ředitelství pro vnější vztahy jako orgán podřízený plánovanému Ministru zahraničních věcí EU.<sup>85</sup> Co se týká vnitřní struktury ESVČ podle LS, jedná se o podobný model jako u ministerstev zahraničních věcí. Pokud srovnáme kompetence Ministerstva zahraničních věcí SR a ESVČ, tak jak to udělal Jozef Kušlita v knize *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*, dojdeme k závěru, že jsou tyto kompetence téměř identické, a to až na jednu - zabezpečení oficiální rozvojové pomoci, kterou na úrovni EU zabezpečuje člen Komise odpovědný za mezinárodní spolupráci, humanitární pomoc a krizové opatření. ESVČ má chránit práva a zájmy EU a jejích občanů, řídit zastoupení EU v zahraničí, zabezpečovat styk s představiteli států a mezinárodních organizací a také koordinovat záležitosti týkající se mezinárodních smluv mezi EU na jedné straně a jiným subjektem mezinárodního práva na straně druhé.<sup>86</sup> Podle §14 z. č. 575/2001 Z. z. o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy Ministerstvo zahraničních věcí Slovenské republiky zabezpečuje:

- a) ochranu práv a zájmů Slovenské republiky a jejích občanů v zahraničí,
- b) řízení zastupitelských úřadů Slovenské republiky v zahraničí,
- c) styky s orgány a představiteli cizích států v Slovenské republice a v zahraničí,
- d) hospodaření a nakládání s majetkem Slovenské republiky v zahraničí, který má ve své správě,
- e) koordinaci přípravy, vnitrostátního projednávání, uzavírání, vyhlásování a výkonu mezinárodních smluv,
- f) oficiální rozvojovou pomoc.

Kromě tohoto jsem ještě porovnala pravomoci českého Ministerstva zahraničních věcí a došla k závěru, že plně pokrývají pravomoci slovenského Ministerstva zahraničních věcí s tím, že české Ministerstvo zahraničních věcí má ještě pravomoci další. Pro srovnání české Ministerstvo zahraničních věcí zejména:

---

<sup>83</sup> *Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku/Evropská služba pro vnější činnost*. Informativní přehled Generálního sekretariátu a Rady, listopad 2009.

<sup>84</sup> Článek 1 odst. 2 rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (2010/427/EU).

<sup>85</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 196.

<sup>86</sup> Tamtéž, s. 195.

- a) koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů a jim svěřených úsecích státní správy, působí k tomu, aby na těchto úsecích byly dodržovány závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství České republiky v mezinárodních organizacích,
- b) zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí,
- c) řídí zastupitelské úřady v zahraničí,
- d) plní úkoly při zabezpečování styků s orgány cizích států v České republice a v zahraničí,
- e) plní úkoly při správě majetku České republiky v zahraničí,
- f) koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod,
- g) zabezpečuje vyhlášení mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána,
- h) sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv a dohod z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky,
- i) uděluje souhlas v případech dovozu a vývozu vojenského materiálu,
- j) zajišťuje přípravu pracovníků pro výkon zahraničních služeb,
- k) organizačně a technicky zabezpečuje volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a volbu prezidenta republiky v zahraničí a plní úkoly při volbách do Evropského parlamentu.<sup>87</sup>

A dále podle §6 odst. 1 kompetenčního zákona stejně jako Ministerstvo zahraničních věcí Slovenské republiky „...vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc...“ ESVČ tedy kromě rozvojové pomoci zajišťuje a plní na úrovni EU stejné úkoly jako Ministerstvo zahraničí České republiky i Slovenska. I když ESVČ nemá nahradit bilaterální diplomatické vztahy členských států, někteří politici se i přesto obávají, že ESVČ může poskytnout argumenty těm kritikům, kteří tvrdí, že LS vytváří z EU superstát.<sup>88</sup> S tímto názorem si dovolím nesouhlasit, jelikož jak je uvedeno v samotné Zprávě o ESVČ, ESVČ není evropským ministerstvem zahraničních věcí a ani nemá nahrazovat tato ministerstva v členských státech. Je útvarom jedinečným a novým, který spojuje všechny politiky a nástroje, které má EU k dispozici a které jí umožňují soustředit se na budování vlivu a dosahování výsledků při prosazování hodnot a zájmů EU ve světě.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> §6 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

<sup>88</sup> DUŠEK, J. *Historie a organizace Evropské unie*. 2. vydání. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 201, s. 149.

<sup>89</sup> *Zpráva o ESVČ* [online]. Europa.eu, červenec 2013 [cit. 28. března 2014]. Dostupné na <[http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_cs.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_cs.pdf)>.

### 3.3.3. Status delegací

Delegace lze považovat za zahraniční orgány pro mezinárodní styky ve smyslu mezinárodního práva. Logistické a personální zabezpečení má na starosti samotná ESVČ, institucionálně ale spadají pod pravomoc vysokého představitele. Rozhodnutí o otevření nebo uzavření delegace přijímá vysoký představitel po dohodě s Radou a Komisí. V čele delegace stojí její vedoucí, který odpovídá za její celkový chod a za zajištění koordinace všech činností EU. Personál delegací mohou kromě pracovníků ESVČ tvořit také pracovníci Komise.

Jak jsem zmínila již výše, před přijetím Lisabonské smlouvy EU disponovala diplomatickými zastoupeními, která se formálně nazývala zastoupení Evropské komise. Rozsah výsad a imunit těchto zastoupení stanovoval Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie, který byl vtělen i do neúspěšné Ústavní smlouvy. Výsady a imunitu současných delegací upravuje článek 5 odst. 6 rozhodnutí Rady o organizaci a fungování ESVČ (2010/427/EU), který říká: „...*Vysoký představitel přijme zejména opatření nezbytná k zajištění toho, aby hostitelské státy poskytly pro delegace Unie, jejich pracovníky a jejich majetek stejné výsady a imunity jako ty, jež jsou uvedeny ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích ze dne 18. dubna 1961.*“

Původní delegace Komise řešily výlučně otázky spadající pod pravomoc Společenství. Jednalo se především o řízení programů technické a finanční spolupráce a o provádění obchodních dohod a dohod o spolupráci. Politické a bezpečnostní otázky byly řešeny přímo s velvyslanectvími členských států, jejichž pozice byly koordinovány a zastupovány zemí předsedající Unii. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost získaly delegace EU pravomoc také v oblasti SZBP. Zahraničně-politické kompetence tak byly převedeny z velvyslanectví na delegace EU. Delegace EU však s velvyslanectvími musí spolupracovat a snažit se dosáhnout společného postoje. V případě, že se členské státy dohodnou na společném postoji, jsou to právě delegace EU, které tento postoj prezentují ve třetích zemích. Ve skutečnosti ovšem jeho přijetí brání různé zájmy a postoje členských států, což souvisí také s neochotou podpořit větší integraci v zahraniční politice. Ke sbližování pozic jednotlivých členských států má přispět právě ESVČ. Pokud jsou totiž zástupci členských států seskupeni do společné institucionální struktury, jsou více nakloněni vypracování a dosažení společného postoje než kdyby tomu tak nebylo. Řada studií zjistila, že socializace diplomatů členských států

pracujících v rámci struktur EU má za následek to, že diplomaté členských států jednají jako úředníci EU, i když jsou vysláni národními ministerstvy zahraničních věcí.<sup>90</sup>

Již od Maastrichtské smlouvy mají občané EU právo na diplomatickou a konzulární ochranu ve třetích zemích. V případě, že členský stát, jehož je fyzická osoba státním příslušníkem, nemá v takovéto třetí zemi své zastoupení, požívá občan diplomatické a konzulární ochrany ze strany zastoupení kteréhokoli členského státu, které se v předmětné zemi nachází. Zpravidla se jedná o situace pomoci v případě zadržení či zatčení, pomoc obětem násilných činů nebo pomoc poskytovaná v případě vážné nehody nebo onemocnění. Poživateli tohoto práva přísluší taková úroveň ochrany, jíž se těší občané státu, který svou asistenci prostřednictvím svého diplomatického či konzulárního orgánu poskytuje.<sup>91</sup> Zpráva předsednictví Evropské radě o ESVČ ze dne 23. 10. 2009 uvádí, že „*delegace EU by měly hrát podpůrnou úlohu v souvislosti s diplomatickou a konzulární ochranou občanů Unie ve třetích zemích.*“ Tato úloha vychází z čl. 35 SEU, potažmo čl. 20 odst. 2 písm. c) a čl. 23 SFEU, který dává občanům členských států EU právo na diplomatickou a konzulární ochranu na území třetí země od diplomatických a konzulárních zastoupení ostatních členských států EU. Delegace EU podle čl. 35 SEU přispívají k provádění tohoto práva občanů EU. V praxi to znamená, že pokud v určité zemi nebude mít některý z členských států vlastní zastoupení, mohou se jeho občané zejména ve věci konzulární pomoci obracet na delegace EU.<sup>92</sup> V této souvislosti by dle mého názoru i samotní občané EU ocenili, kdyby delegace a samotná ESVČ již plně fungovaly.

#### **3.3.4. Zhodnocení Evropské služby pro vnější činnost**

Co se týká ESVČ, tak jde bezpochyby o útvar, který má velký potenciál. Otázkou je, zda jej bude ESVČ v praxi schopná rozvinout a poskytnout skutečnou přidanou hodnotu, aby se nestala jen něčím podobným jako evropským ministerstvem zahraničních věcí.<sup>93</sup> I přesto, že ESVČ funguje od roku 2011, teprve další roky nám ukážou, zda se vydala správným směrem a zda plní všechna očekávání. První dva roky její existence byly totiž především ve znamení budování kapacit a technického i bezpečnostního vybavení. ESVČ musela najít způsob, jakým spolupracovat s ostatními institucemi EU i s členskými státy a jakým si

---

<sup>90</sup> COMELLI, Michele, MATARAZZO, Raffaello. *Rehashed commission delegations or real embassies? EU Delegations post – Lisbon* [online]. Istituto affari internazionali, working papers 11/23, July 2011 [cit. 7. března 2014]. Dostupné na <<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1123.pdf>>.

<sup>91</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 117.

<sup>92</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 769-770.

<sup>93</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, Cases, and Materials*. 5th edition. Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, 2011, s. 306.



vydobýt své místo na mezinárodním poli. Primární právo ani rozhodnutí Rady o její organizaci a fungování totiž žádný návod, jak tyto její potřeby naplnit, neposkytlo.

ESVČ má velký význam zejména pro malé a střední státy, pro které představuje vítaný zdroj informací z oblastí, kde nejsou zastoupeny. Do budoucna může být i zdrojem úspor a nástrojem rozšiřujícím spektrum konzulárních služeb. Podstatné ovšem bude, jakým způsobem budou členské státy ESVČ vnímat. Nemělo by se stát, aby členské státy viděly ESVČ jen jako nástroj na podporu svých zahraničně-politických zájmů. Pokud by se totiž z ESVČ stal hráč, se kterým budou státy a jejich diplomacie soupeřit o vliv a proti němuž se budou vymezovat, celá reforma by mohla nakonec jednotné vystupování EU na mezinárodní scéně spíše zkomplikovat než mu pomoci.<sup>94</sup>

Důvodem, proč se fungování ESVČ rozbíhá poměrně pomalu, může být také přístup partnerů EU. Ti se mohou rozhodnout, zda dají přednost EU jako takové, která se často vyjadřuje nejednoznačně a vágně nebo budou preferovat bilaterální vztahy. Příkladem takového partnera může být Rusko, se kterým sice EU jedná 2x ročně na summitech, ale zároveň s ním některé členské státy udržují pevné bilaterální vztahy.<sup>95</sup>

Problémem, se kterým se nyní ESVČ potýká, je způsob jmenování jejich zaměstnanců. Spor o způsob obsazování diplomatických postů se objevil již v roce 2010 před samotným spuštěním ESVČ. Zatímco zaměstnanci institucí jsou do ESVČ umístěni paušálně, bez většího hodnocení jejich kvalifikace či kvality, národní diplomaté musejí procházet několikakolovými konkurzy. A právě zde se projevila velká nerovnováha mezi starými a novými členskými státy, jelikož při prosazování svých kandidátů byly úspěšnější tzv. staré členské státy, zatímco malé členské státy tolik úspěšné nebyly. Česká republika má v současné době sice čtyři velvyslance, kteří stojí v čele některé z delegací<sup>96</sup> a tento počet by vzhledem k našemu významu a velikosti mohl být úspěchem, tuto skutečnost ale kazí fakt, že se jedná spíše o méně atraktivní lokality. Řešením této situace by podle mého názoru mohlo být přijetí vnitřního předpisu, který by na základě rovných a spravedlivých podmínek proces jmenování vrcholných postů v ESVČ upravoval. Samotná vysoká představitelka se k tomuto problému vyjádřila tak, že rozložení postů hlav jednotlivých delegací reflektovalo bývalé koloniální vazby a že většina kandidátů z nových členských států se hlásila na stejné posty a

---

<sup>94</sup> WEISS, Tomáš. *Evropská služba pro vnější činnost - první zkušenosti* [online]. Natoaktual.cz, 16. 5. 2011 [cit. 18. března 2014]. Dostupné na <[http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na\\_analyzy.aspx?c=A110516\\_231745\\_na\\_analyzy\\_m02](http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.aspx?c=A110516_231745_na_analyzy_m02)>.

<sup>95</sup> KARVAŠOVÁ, Eubica. *Dva roky zahraničnej politiky EÚ* [online]. Zahraničná politika, 17. 9. 2013 [cit. 29. března 2014]. Dostupné na <<http://zahranicnapolitika.sk/dva-roky-zahranicnej-politiky-eu/>>.

<sup>96</sup> Delegaci v Íráku vede Jana Hybášková, v Súdánu Tomáš Uličný, v Alžírsku Marek Skolil a v Guyaně Robert Kopecký.

vlastně se tak přetlačovali s ostatními kandidáty ze stejného regionu.<sup>97</sup> Vysoká představitelka byla kritizována také za velkou převahu mužů na těchto postech. Ačkoli každý druhý zaměstnanec Komise je žena, na nejvyšší příčky se dostalo žen velmi málo. Důvodem podle Ashtonové je mimo jiné to, že ženy často nespĺňují (na rozdíl od mužů) požadavek nepřerušené profesní zkušenosti.<sup>98</sup> Komise tak de facto diskriminuje ženy kvůli mateřství. Což je vzhledem k tomu, že zaměstnanecká politika je jednou z hlavních a důležitých politik EU, podle mého názoru velmi nešťastné. Nedostatečné zastoupení žen kritizoval i Evropský parlament ve svém doporučení vysoké představitelce, Radě a Komisi ze dne 13. 6. 2013 ohledně přezkumu organizace a fungování ESVČ v roce 2013.

Na závěr bych uvedla také pozitivní příklady z fungování ESVČ. Kladně lze hodnotit spolupráci členských států při koordinovaném stažení svých diplomatů z Běloruska, což byla reakce na to, že Bělorusko označilo přítomnost velvyslanců zemí EU za nežádoucí. Úspěchem je i dohoda ministrů zahraničí členských zemí o vyslání mise do Mali, či dohody o sankcích vůči autoritářským režimům v Bělorusku, Sýrii nebo Íránu.<sup>99</sup>

Domnívám se, že zřízení ESVČ je dobrým krokem k posílení soudržnosti vnějších vztahů EU i k posílení role EU na mezinárodním poli. Důležitost ESVČ spočívá také v tom, že pomáhá vysoké představitelce naplňovat její mandát. Jelikož ale funguje poměrně krátce, komplexní hodnocení její činnosti bude možné až o pár let později.

---

<sup>97</sup> Ashton justifies low intake from new EU countries [online]. Euobserver.com, 22. 9. 2010 [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://euobserver.com/institutional/30871>>.

<sup>98</sup> Eurodiplomat? Muž ze Západu, ředitel zeměkoule! [online]. Revuepolitika.cz, 12. 10. 2010 [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1358/eurodiplomat-muz-ze-zapadu-reditel-zemekoule>>.

<sup>99</sup> KARVAŠOVÁ, Ľubica. Dva roky zahraničnej politiky EÚ [online]. Zahraničná politika, 17. 9. 2013 [cit. 29. března 2014]. Dostupné na <<http://zahranicnapolitika.sk/dva-roky-zahranicnej-politiky-eu/>>.

## 4. Změny v oblasti sjednocování mezinárodních smluv po LS

V současné době je EU vázána řádově stovkami mezinárodních smluv v mnoha oblastech a jsou to právě mezinárodní smlouvy, které jsou hlavním právním nástrojem realizace vnějších vztahů EU. I když LS přinesla řadu významných změn, v oblasti uzavírání mezinárodních smluv nepřináší zcela novou úpravu. Nový systém pro přijímání mezinárodních smluv by měl být jasnější a přehlednější, mnoho prvků ale zůstalo zachováno s cílem udržet kontinuitu vnějších vztahů EU. Způsobnost sjednávat mezinárodní smlouvy je založena primárním právem, konkrétně stručným ustanovením článku 47 SEU, který zní: „*Unie má právní subjektivitu.*“. Přiznání mezinárodněprávní subjektivity vedlo k tomu, že EU nyní vystupuje jako jeden subjekt a není třeba činit rozdíly mezi ES a EU jako tomu bylo dříve. Smlouvy, které EU uzavírá, tak spadají do jejího právního rámce. Jejich postavení a účinky ve vnitrostátním právu členských států jsou tedy v zásadě stejné jako u jiných právních aktů EU. V případě konfliktu s normou vnitrostátního práva se uplatní princip aplikační přednosti práva EU a při splnění podmínek jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti je jim přiznán přímý účinek, takže pro jednotlivce zakládají přímo vymahatelná práva.<sup>100</sup>

### 4.1. Obecná pravomoc k uzavírání mezinárodních smluv

Pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy je zakotvena v čl. 216 odst. 1 SFEU, který je v tomto směru obecným ustanovením. Podle něj může EU uzavírat dohody „*s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.*“ Toto ustanovení je v zásadě kodifikací doktríny implicitních vnějších pravomocí, která vychází z rozsudku Soudního dvora ve věci AETR<sup>101</sup>. Soudní dvůr dovodil, že pokud existuje vnitřní pravomoc Společenství upravovat příslušnou právní oblast, vyplývá z ní v zájmu prosazení cílů daných zakládacími smlouvami pravomoc jednat jménem Společenství ve věcech spadajících do této sféry rovněž ve vztahu ke třetím zemím (teorie paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí).<sup>102</sup>

Článek 216 SFEU je rozšířen o zvláštní ustanovení (lex specialis), kterým je čl. 3 odst. 2 SFEU: „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její*

<sup>100</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 181.

<sup>101</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 22/70 AETR [1971] ECR 263.

<sup>102</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 179.

*uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*“ Úprava v čl. 216 SFEU je širší a zahrnuje tak veškeré situace, kdy může být založena pravomoc EU, aniž by musela mít výlučný charakter.

Co se týká výlučné pravomoci, ta již byla v několika případech předmětem sporu mezi Komisí, Radou a členskými státy. Komise totiž zastává názor, že EU může sjednat mezinárodní smlouvu samostatně (bez účasti členských států) vždy, když je dána alespoň sdílená pravomoc EU. S tímto názorem však nesouhlasí Emil Ruffer<sup>103</sup>, který říká, že by se jednalo o obcházení podmínek pro založení výlučné pravomoci, jak jsou citovány výše v čl. 3 odst. 2 SFEU. EU by totiž mohla samostatně jednat i za situace, kdy ještě nevykonala sdílenou pravomoc přijetím společných unijních pravidel ve formě právního aktu, aniž by byly splněny podmínky čl. 3 odst. 2 SFEU. Došlo by k setření rozdílu mezi výlučnými a sdílenými pravomocemi a ke značnému omezení role členských států. Podle Emila Ruffera, pokud je dána sdílená pravomoc, která ještě nebyla Unií vykonána a nejsou splněny podmínky čl. 3 odst. 2 SFEU, musí být použit model smíšené smlouvy. S tímto názorem se ztotožňují, jelikož sdílené pravomoci jsou sdílené proto, že se na jejich vykonávání podílí jak Unie, tak členské státy a není tedy možné, aby Komise sjednávala mezinárodní smlouvy bez účasti členských států, pokud se jedná o pravomoc sdílenou.

Obecná procesní úprava pro sjednávání smluv je upravena v čl. 218 SFEU, který je v podstatě nástupcem bývalého čl. 300 SES. Je to zpravidla Komise, která doporučí Radě sjednat danou mezinárodní smlouvu. Rada dává zmocnění pro zahájení jednání a vydává směrnice pro jednání. Samotné sjednávání pak vede vyjednávač nebo vyjednávačský tým jmenovaný Radou. Tuto novou úpravu lze považovat za flexibilnější, neboť dříve Smlouva o ES předpokládala pouze pověření Komise Radou k jednání o uzavření smlouvy, resp. předsednictví, případně s podporou Komise, v případě smluv uzavíraných ve druhém nebo třetím pilíři. Vyjednávač se řídí směrnicemi vydanými Radou a v případě, že tak Rada určí, je povinen konzultovat jednání se zvláštním výborem.<sup>104</sup> Po dojednání textu smlouvy následuje její podpis. O podpisu rozhoduje na návrh vyjednávače Rada, a to zpravidla kvalifikovanou většinou. Podpis smlouvy ještě zpravidla nestačí k tomu, aby smlouva vstoupila v platnost. K tomu je potřeba její ratifikace. Při sjednávání obchodních smluv jmenuje ještě Rada

---

<sup>103</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 180.

<sup>104</sup> *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vlada.cz, leden 2010. [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

zvláštní výbor, který má za úkol sladit stanoviska členských států a EU. V oblasti měnové politiky je zase jako doporučující a konzultativní orgán zapojena Evropská centrální banka.

S výjimkou smluv spadajících výlučně do oblasti SZBP došlo k posílení role Evropského parlamentu, který byl významněji zapojen a jeho pravomoci tak ve srovnání s předchozí úpravou výrazně narostly. Nově je EP informován o průběhu sjednávání mezinárodních smluv, což má umožnit výkon jeho pravomocí. Z usnesení EP po přijetí Lisabonské smlouvy navíc vyplývá, že na této povinnosti bude EP trvat, přičemž si dané ustanovení vykládá poměrně extenzivně.<sup>105</sup> Jde například o usnesení týkající se uzavření budoucí interinstitucionální dohody mezi EP a Komisí. Dle požadavků EP jej měla Komise informovat ve všech fázích sjednávání mezinárodních smluv, včetně poskytnutí směrnic pro jednání, zejména o obchodních otázkách, ale i při ostatních jednáních, na které se vztahuje procedura souhlasu. Zejména poskytnutí kompletních směrnic pro jednání je problematické a sahá nad rámec informační povinnosti zakotvené v čl. 218 odst. 10. EP totiž nemá pravomoc vyjednávat mezinárodní smlouvy a směrnice pro jednání slouží výhradně pro vyjednavče EU. Míra zapojení EP do procesu sjednávání mezinárodních smluv není tedy zatím přesně vymezena a do budoucna může být předmětem sporů zejména s Radou, jelikož Komise se k postoji EP zatím vyjadřuje příznivěji.<sup>106</sup>

## 4.2. Specifika pro SZBP

EU může uzavírat mezinárodní smlouvy týkající se SZBP na základě čl. 37 SEU. Pro samotné sjednávání se ale použije obecný postup podle čl. 218 SFEU s několika odlišnostmi. Zmocnění k jednání nepředkládá Komise, ale vysoký představitel, EP se procedury neúčastní a dohody jsou ve většině případů přijímány jednomyslně, jelikož je jednomyslnost vyžadována u většiny přijímaných aktů v oblasti SZBP.

Co se týká závaznosti sjednaných smluv, došlo ke změně v dosahu ustanovení čl. 216 odst. 2 SFEU, jelikož se zrušením pilířové struktury a odstraněním dosavadního zvláštního režimu smluv uzavíraných podle bývalého čl. 24 a 38 SEU je výslovně stanovena závaznost pro členské státy i pro smlouvy týkající se SZBP a justice a vnitra.

Pokud má EU pravomoc k uzavření určité mezinárodní smlouvy, musíme se ještě zabývat tím, zda je tato pravomoc výlučná nebo sdílená s členskými státy. V oblasti SZBP pravomoc jednoznačně vymezena není, i když je zřejmé, že se nejedná o pravomoc výlučnou. To by odporovalo samotné mezivládní povaze SZBP. S ohledem na tyto skutečnosti lze pravomoc

---

<sup>105</sup> Článek 218 odst. 10 SFEU říká že: „*Evropský parlament je okamžitě a plně informován.*“.

<sup>106</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 183-184.

označit za sdílenou, což i nadále umožňuje paralelně vykonávat pravomoc ze strany členských států, pokud respektují princip loajality a solidarity s činností EU. Obecně je pravomoc v oblasti SZBP upravena čl. 2 odst. 4 SFEU: „*Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.*“, na který navazuje čl. 24 odst. 1 SEU, který stanoví, že: „*Pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně.*“

Dále lze očekávat, že se objeví spory ohledně povahy některých sjednávaných smluv, protože nebude lehké určit, zda se jedná nebo nejedná o oblast SZBP, pro kterou platí výše uvedené odchylky. Kritérium, zda smlouva spadá do oblasti SZBP upravuje čl. 218 odst. 3 SFEU pouze takto: „*týká-li se zamýšlená dohoda výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky...*“. Toto dává prostor především Evropskému parlamentu, který se bude snažit posílit svoji úlohu. Bude tedy zřejmě na Soudním dvoru, aby v této oblasti rozvinul svou dosavadní judikaturu.<sup>107</sup>

Oproti předchozí úpravě (bývalý čl. 24 odst. 5 SEU) Lisabonská smlouva nepřebírá ustanovení, které obsahovalo možnost u smluv ve II. a III. pilíři uplatnit výhradu splnění ústavních předpisů členským státem předtím, než bude smlouvou vázán. V tomto případě jde také o důsledek přiznání mezinárodněprávní subjektivity, zrušení pilířové struktury a přenosu pravomocí v těchto oblastech. Na konec je důležité si uvědomit, že členské státy nejsou u mezinárodních smluv v oblasti SZBP smluvními stranami. Musíme vycházet ze skutečnosti, že na EU byly v důsledku přiznání mezinárodněprávní subjektivity plnohodnotně přeneseny pravomoci v oblasti SZBP, a to i přesto, že si pravomoc EU v oblasti SZBP i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zachovává svou specifickou povahu.<sup>108</sup>

### **4.3. Smlouvy týkající se policejní a justiční spolupráce**

Díky tomu, že byl bývalý III. pilíř Lisabonskou smlouvou plně komunitarizován, použijí se na oblast policejní a justiční spolupráce obecné postupy podle čl. 218 SFEU. Podle vymezení pravomocí se bude jednat o smlouvy ve výlučné pravomoci EU nebo o smlouvy smíšené. Nejasnosti ohledně výkladu vzbuzuje prohlášení č. 36 o sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv členskými státy týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva

---

<sup>107</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 185-186.

<sup>108</sup> Tamtéž, s. 187.

připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, které se týká čl. 218 SFEU. V prohlášení stojí, že: „Konference potvrzuje, že členské státy mohou sjednávat a uzavírat smlouvy se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi v oblastech zahrnutých částí třetí hlavou V kapitolami 3, 4 a 5, pokud jsou tyto smlouvy v souladu s právem Unie.“ Podle Emila Ruffera znamená toto prohlášení omezení doktríny implikovaných vnějších pravomocí, která by jinak bránila členským státům samostatně uzavírat smlouvy paralelně s vnější činností Unie. S tímto souhlasí i Pavel Svoboda<sup>109</sup> a já se s jejich názory ztotožňuji. Jedná se o potvrzení paralelní povahy sdílených pravomocí EU a členských států a omezení výlučnosti vnějších pravomocí EU v této oblasti. Dá se říci, že toto reflektuje předchozí postupy při sjednávání smluv v rámci III. pilíře. Doposud se totiž vycházelo z koncepce paralelní vnější činnosti a neuplatňovala se doktrína tzv. „occupied fields“ v důsledku již vykonané vnější pravomoci EU, která by jinak členským státům znemožňovala autonomně uplatňovat svoji vnější pravomoc v oblastech již pokrytých činností Unie.<sup>110</sup>

Byla to Maastrichtská smlouva, která určila mezinárodní smlouvy jako jeden z pramenů sekundárního práva ve III. pilíři. Mezinárodní smlouvy tak byly uzavírány členskými státy k dosažení cílů v rámci spolupráce v oblasti vnitra a justice, později v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Příkladem může být Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu z roku 1995. Právě na ní se projeví nedostatky v mezinárodní smluvní úpravě právních vztahů, protože mezinárodní smlouvy jako pramen práva EU musí být schvalovány všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Kvůli nesouhlasu některých členských států nemohla být tato úmluva účinně novelizována za účelem přizpůsobení se aktuálním potřebám policejní spolupráce. V roce 2009 tak byla tato úmluva nahrazena jiným nástrojem, a to rozhodnutím Rady. Nevýhody mezinárodních smluv jako pramenů práva ve III. pilíři tak byly hojně diskutovány a možná právě proto se mezinárodní smlouvy mezi členskými státy jako pramen sekundárního práva v LS neobjevují. I přes to ale nelze existenci těchto smluv vyloučit. Oproti tomu mezinárodní smlouvy se třetími státy, jejichž smluvní stranou je EU, jsou obecným pramenem evropského práva.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> SVOBODA, Pavel. Vnější smlouvy EU po Lisabonské smlouvě a české právo. In TOMÁŠEK, Michal (ed). *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 46.

<sup>110</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 187-188.

<sup>111</sup> ONDŘEJEK, Pavel. Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU - Reflexe současného stavu a budoucího vývoje. *Právník*, 2010, ročník 149, číslo 2, s. 113-129.

## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo analyzovat změny v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky po přijetí Lisabonské smlouvy. Pro studium daného tématu tedy bylo nutné porovnat předchozí právní úpravu s úpravou současnou. Jelikož je ale SZBP oblastí poměrně širokou a rozsah této práce je omezen, zaměřila jsem se nakonec především na institucionální změny v podobě funkce stálého předsedy Evropské rady, vysokého představitele a zřízení Evropské služby pro vnější činnost.

Na začátku práce jsem se pokusila shrnout nejdůležitější události, které vedly k formování SZBP, protože tak jak byl integrační proces postupně prohlubován, docházelo také k navyšování významu samotné SZBP. Z historického hlediska byla zásadní především Maastrichtská smlouva, která vytvořením pilířové struktury dala vzniknout nové samostatné oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která již od počátku byla politikou mezivládní. To je dáno především tím, že se jedná o velmi specifickou oblast, kde jsou členské státy velmi zdrženlivé, co se týká přesunu pravomocí na unijní úroveň. Stále jsou to členské země, které si ponechaly rozhodující slovo a společně s mezivládní Evropskou radou a Radou stojí za současnou podobou SZBP.

Lisabonská smlouva byla naopak tou, která pilířovou strukturu odbourala. S tímto faktem souvisela má výzkumná otázka, která se týkala vlivu LS na mezivládní způsob rozhodování v oblasti SZBP. Po studiu této problematiky mohu říci, že i když LS zrušila systém tří pilířů, SZBP zůstala nadále částečně oddělena od ostatních politik a nedošlo k její plné komunitarizaci, tak jako v případě třetího pilíře. Potvrdila se tedy má hypotéza, že si SZBP i po Lisabonské smlouvě zachovala svou mezivládní povahu a komunitarizace bývalého II. pilíře proběhla jen částečně. Zůstalo zachováno jednomyslné hlasování, ale funkcí vysokého představitele došlo k propojení činnosti mezivládní Rady, kde vysoký představitel předsedá Radě pro zahraniční věci a nadnárodní Komise, kde je místopředsedou a integrovat mezivládní a komunitární nástroje vnějších vztahů EU dostala za úkol také ESVČ.

Na závěr této práce je vhodné položit si otázku, jaký dopad měly zavedené institucionální změny na oblast SZBP. Za pozitivní lze dle mého názoru považovat zajištění lepší kontinuity, co se týká zastupování EU. V případě předsedy Evropské rady i vysokého představitele se totiž jedná o funkce stálé, takže se nemění priority a zájmy Unie každého půl roku, jako tomu bylo dříve, když Unii zastupoval představitel předsedajícího státu. Odpadají tak rizika spojená s případnými bilaterálními spory mezi předsedajícím státem a některým z partnerů EU. Unie tak získala výhodu v tom, že se priority její zahraniční politiky neodvíjí od



priorit zahraniční politiky státu, který momentálně předsedá Unii a je tak pro zahraniční partnery lépe čitelná.

Pozitivní dopad mělo jistě i zřízení ESVČ, i když v případě této instituce teprve budoucnost ukáže, zda dokáže naplnit očekávání s ní spojená. ESVČ zatím stále hledá ideální způsob svého fungování a do budoucna jistě dojde k úpravám jak v její struktuře, tak v činnosti. Dle mého názoru by mělo dojít ke změně v systému výběru zaměstnanců, tak aby byly rovnoměrně zastoupeny všechny členské státy a také vyváženo zastoupení žen a mužů, jelikož v současné době jsou ženy diskriminovány požadavkem nepřerušené profesní zkušenosti. Na důležitosti ESVČ podle mě ubírá také to, že je v primárním právu vymezena jen velmi stručně a všechny podrobnosti jsou stanoveny jen rozhodnutím Rady.

Naopak za negativní dopad reformy může být považována velká kumulace funkcí v osobě vysokého představitele. Domnívám se, že tento negativní dopad lze vyřešit stanovením pravidel zastupování vysokého představitele, ať už v rámci stávajícího smluvního rámce nebo změnou primárního práva. Velká vytíženost vysokého představitele v kombinaci s omezenými pravomocemi jsou dle mého názoru hlavními příčinami silné kritiky, která se na Catherine Ashtonovou jako první vysokou představitelku snesla. Domnívám se, že kvůli těmto důvodům by kterákoli jiná zvolená osoba měla stejný problém vyrovnat se s velkými očekáváními, která byla s touto funkcí spojena. Vysoký představitel je totiž do značné míry závislý na schopnosti a ochotě členských států se v rámci Rady a Evropské rady dohodnout a nemá samostatnou rozhodovací pravomoc. I když je vytvoření této funkce významným krokem dopředu, jistě je do budoucna stále co zlepšovat. Jedním z takovýchto kroků by mohlo být např. upřesnění kompetencí mezi vysokým představitelem, předsedou Evropské rady a členy Komise. Ustanovení smluv jsou nejasná, pokud jde o vymezení jejich povinností a mohou tak nastat spory např. mezi vysokým představitelem a komisařem pro obchod nebo rozšíření, mezi vysokým představitelem a předsedou Komise nebo mezi vysokým představitelem a předsedou Evropské rady.

Velmi podstatnou změnou bylo také přiznání mezinárodněprávní subjektivity Unii. EU tak může, stejně jako dříve ES, uzavírat dohody s jedním nebo více třetími státy, či mezinárodními organizacemi. V důsledku přiznání mezinárodněprávní subjektivity byly na EU plnohodnotně přeneseny pravomoci v oblasti SZBP, takže členské státy nejsou u mezinárodních smluv v oblasti SZBP smluvními stranami. Díky přiznání mezinárodněprávní subjektivity Unii došlo mimo jiné k přeměně zastoupení Komise na delegace EU.

Co se týká sjednávání mezinárodních smluv, došlo ke zjednodušení celého procesu s několika odlišnostmi pro SZBP. V rámci SZBP zmocnění k jednání předkládá vysoký

představitel, EP se procedury neúčastní a dohody jsou přijímány jednomyslně. Jinak se použije obecný postup podle čl. 218 SFEU. Problémem ale může být určení povahy některých smluv, proto bych zde navrhla přesnější vymezení, aby bylo jasné, kdy přesně se jedná o smlouvu v oblasti SZBP a kdy nikoliv.

Celkově hodnotím změny zavedené Lisabonskou smlouvou kladně, jelikož byly učiněny důležité kroky k posílení efektivity SZBP, lepší soudržnosti vnějších vztahů i postavení Unie na mezinárodním poli. SZBP je ale stále limitována svou mezivládní povahou a jednomyslným hlasováním, které umožňuje chránit národní zájmy. Provádění SZBP závisí na ochotě členských států spolupracovat a dosáhnout kompromisu přijatelného pro všechny.

Jelikož musím brát v úvahu povolený rozsah této práce, na úplný závěr chci ještě dodat, že v případě SZBP se jedná o oblast opravdu specifickou a zejména v případě funkce VP-ZVBP bude zajímavé sledovat, kdo se stane nástupcem Catherine Ashtonové a jakým způsobem tuto funkci ovlivní. V případě ESVČ bude zase zajímavé pozorovat, zda se jí podaří využít všechny možnosti jejího fungování. Do budoucna si tak tato oblast jistě zaslouží další komplexní zhodnocení.

## Seznam použité literatury

### Právní předpisy:

1. Jednotný evropský akt. Úř. věst. L 169, 29. června 1987.
2. Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83/47, 30. března 2010.
3. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 83/13, 30. března 2010.
4. Rozhodnutí Rady 2010/427/EU ze dne 26. července 2010, o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201/30, 3. srpna 2010.
5. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
6. Zákon č. 575/2001 Z.z., o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy

### Judikatura:

1. Rozsudek Soudního dvora ve věci 22/70 AETR [1971] ECR 263

### Monografie:

1. CAMERON, Fraser. *An introduction to European foreign policy*. Second edition. London, New York, N.Y.: Routledge Taylor & Francis Group, 2012, 293 s.
2. CIHELKOVÁ, Eva a kol. *Evropská ekonomická integrace: procesy, politiky, governance*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2011, 335 s.
3. CRAIG, Paul. *The Lisbon treaty: law, politics, and treaty reform*. 1<sup>st</sup> pub. Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, 2010, 466 s.
4. CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, Cases, and Materials*. 5th edition. Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, 2011, 1155 s.
5. DUBSKÝ, Zbyněk. *Bezpečnostní a politická dimenze integračního procesu (Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU)*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka, 2006, 163 s.
6. DUŠEK, J. *Historie a organizace Evropské unie*. 2. vydání. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011, 284 s.
7. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s.
8. HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2001, 86 s.

9. HAMULÁK, O., STEHLÍK, V. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, 176 s.
10. JANKŮ, Martin, JANKŮ, Linda. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: KEY Publishing, 2012, 274 s.
11. KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 579 s.
12. ONDŘEJEK, Pavel. Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU - Reflexe současného stavu a budoucího vývoje. *Právník*, 2010, ročník 149, číslo 2, s. 113-129.
13. PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, 143 s.
14. PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 160 s.
15. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 432 s.
16. SVOBODA, Pavel. Vnější smlouvy EU po Lisabonské smlouvě a české právo. In TOMÁŠEK, Michal (ed). *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 33-50.
17. SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 1344 s.
18. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, 310 s.
19. ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, 288 s.
20. ŠLOSARČÍK, Ivo, KASÁKOVÁ, Zuzana. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, 248 s.
21. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 1005 s.
22. TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010, 304 s.
23. WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, ročník 47, číslo 1, s. 5-21.

## Internetové zdroje:

1. *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vlada.cz, leden 2010. [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.
2. *Ashton justifies low intake from new EU countries* [online]. Euobserver.com, 22. 9. 2010 [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://euobserver.com/institutional/30871>>.
3. CIHELKOVÁ, Eva, ŠVARC, Zbyněk, BIČ, Josef. *Lisabonská smlouva - nový rámec pro mezinárodněprávní postavení Evropské unie a její vnější činnosti* [online]. Současná Evropa 2/2010, 20 s. [cit. 1. ledna 2014]. Dostupné na <[www.vse.cz/se/abstrakt.php3?IDcl=36](http://www.vse.cz/se/abstrakt.php3?IDcl=36)>.
4. COMELLI, Michele, MATARAZZO, Raffaello. *Rehashed commission delegations or real embassies? EU Delegations post – Lisbon* [online]. Istituto affari internazionali, working papers 11/23, July 2011 [cit. 7. března 2014]. Dostupné na <<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1123.pdf>>.
5. DUKE, Simon. *The European External Action Service And Public Diplomacy* [online]. Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, Discussion Papers in Diplomacy, n. 127, september 2013 [cit. 29. března 2014]. Dostupné na <<http://www.clingendael.nl/publication/european-external-action-service-and-public-diplomacy>>.
6. *Eurodiplomat? Muž ze Západu, ředitel zeměkoule!* [online]. Revuepolitika.cz, 12. 10. 2010 [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1358/eurodiplomat-muz-ze-zapadu-reditel-zemekoule>>.
7. *Evropská služba pro vnější činnost* [online]. Europa.eu [cit. 29. prosince 2013]. Dostupné na <[http://eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_cs.htm)>.
8. HAMULÁK, Ondrej. *Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?* [online]. Epravo.cz, 11. 5. 2010 [cit. 11. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-unie-po-lisabonske-smlouvejaky-krok-a-kam1-61749.html>>.
9. CHOPIN, Thierry, LEFEBVRE, Maxime. *Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad?* [online]. US - Europe Analysis Series, number 43, 2010 [cit. 30. prosince 2013]. Dostupné na <[http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/06%20european%20union%20chopin/0106\\_european\\_union\\_chopin.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/06%20european%20union%20chopin/0106_european_union_chopin.pdf)>.
10. KARVAŠOVÁ, Ľubica. *Dva roky zahraničnej politiky EÚ* [online]. Zahraničná politika, 17. 9. 2013 [cit. 29. března 2014]. Dostupné na <<http://zahranicnapolitika.sk/dva-roky-zahranicnej-politiky-eu/>>.

11. PAPIER, Hans-Jürgen. *Nové vystrizlivění Evropy: Lisabonská smlouva* [online]. Bulletin Občanského institutu, 2008, č. 200. 4. 3. 2008 [cit. 23. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.obcinst.cz/nove-vystrizliveni-evropy-lisabonska-smlouva/>>.
12. PAUL, Jonas. *EU Foreign Policy After Lisbon - Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?* [online]. C·A·P Policy Analysis, 2008 [cit. 19. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.cap.lmu.de/download/2008/CAP-Policy-Analysis-2008-02.pdf>>.
13. POLANECKÝ, Rudolf. *Zaprodal Ústavní soud českou Ústavu předem?* [online]. Idnes.cz, 16. 10. 2009 [cit. 11. prosince 2013]. Dostupné na <<http://polanecky.blog.idnes.cz/c/106336/Zaprodal-Ustavni-soud-ceskou-Ustavu-predem.html>>.
14. *Prvním „europrezidentem“ je Herman Van Rompuy* [online]. Euractiv.cz, 20. 11. 2009 [cit. 26. března 2014]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/clanek/prvnim-europrezidentem-je-herman-van-rompuy-006769>>.
15. *Reforma evropských institucí* [online]. Euractiv.cz, 21. 5. 2007 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/link-dossier/reforma-evropskych-instituci>>.
16. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika* [online]. Europa.eu, [cit. 6. ledna 2014]. Dostupné na <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai025\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai025_cs.htm)>.
17. ŠTĚRBA, Václav. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika a vnější vztahy Evropské unie v návrhu Reformní smlouvy* [online]. Studie Parlamentního institutu č. 3.069, říjen 2007, 18 s. Dostupné na <[www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20685](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20685)>.
18. *Úloha předsedy Evropské rady* [online]. Europa.eu [cit. 21. března 2014]. Dostupné na <<http://www.european-council.europa.eu/the-president/the-presidents-role?lang=cs>>.
19. URBANOVÁ, Klára. *Evropská služba pro vnější činnost* [online]. Informační podklad Parlamentního institutu č. 3.089, září 2010. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=13>>.
20. VOTRUBOVÁ, Zuzana. *Ministr zahraničních věcí EU: důvody a důsledky institucionální reformy* [online]. Global politics.cz, 24. 3. 2006. [cit. 30. prosince 2013]. Dostupné na <<http://www.globalpolitics.cz/studie/ministr-zahranici>>.
21. *Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku / Evropská služba pro vnější činnost* [online]. Informativní přehled Generálního sekretariátu a Rady, listopad 2009. Dostupné na <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative\\_CS.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_CS.pdf)>.

22. WEISS, Tomáš. *Evropská služba pro vnější činnost - první zkušenosti* [online]. Natoaktual.cz, 16. 5. 2011 [cit. 18. března 2014]. Dostupné na <[http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na\\_analyzy.aspx?c=A110516\\_231745\\_na\\_analyzy\\_m02](http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.aspx?c=A110516_231745_na_analyzy_m02)>.
23. *Zahraniční a bezpečnostní politika* [online]. Euroskop.cz [cit. 6. ledna 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8916/sekce/zahranicni-a-bezpecnostni-politika/>>.
24. *Zpráva o ESVČ* [online]. Europa.eu [cit. 11. března 2014]. Dostupné na <[http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_cs.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_cs.pdf)>

## **Shrnutí**

Tématem této diplomové práce je Společná zahraniční a bezpečnostní politika a její vývoj po Lisabonské smlouvě. Cílem diplomové práce je analýza změn, které v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky nastaly po přijetí Lisabonské smlouvy. Na začátek se věnuji stručné charakteristice SZBP, včetně nejdůležitějších událostí, které měly vliv na její formování. Důležité je vymezit mezivládní povahu SZBP a principy jejího fungování. Tématem druhé kapitoly je samotná Lisabonská smlouva a nejdůležitější změny s ohledem na oblast SZBP. V další kapitole se zabývám jádrem této diplomové práce, což jsou institucionální změny, které po Lisabonské smlouvě nastaly - funkce stálého předsedy Evropské rady, Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a nakonec zřízení Evropské služby pro vnější činnost. Poslední kapitola je věnována sjednávání mezinárodních smluv Evropskou unií po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Zabývám se dopady přiznání právní subjektivity Evropské unii na tuto oblast, specifiky pro SZBP a také smlouvami týkajícími se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

## **Klíčová slova**

Evropská unie, druhý pilíř, Společná zahraniční a bezpečnostní politika, specifika, Lisabonská smlouva, předseda Evropské rady, Vysoký představitel, Evropská služba pro vnější činnost, mezinárodní smlouvy.



## **Summary**

The topic of this thesis is the Common Foreign and Security Policy and its development after the Lisbon Treaty. The purpose of the thesis is to analyze the changes that the Common Foreign and Security Policy occurred after the acceptance of the Lisbon Treaty. At the beginning I deal with a brief characterization of the CFSP, including the most important events that affect its formation. It is important to define the intergovernmental character of the CFSP and the principles of its working. The theme of chapter two is the Lisbon Treaty itself and the most important changes with regard to the CFSP. The next chapter deals with the core of this thesis, which are the institutional changes that occurred after the Lisbon Treaty - a permanent President of the European Council, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and eventually the establishment of the European External Action Service. The last chapter is devoted to the negotiation of international agreements by the Union after the Lisbon Treaty came into force. I deal with the effects of granting legal personality of the Union in this area, the specifics of the CFSP and agreements on police and judicial cooperation in criminal matters.

## **Key words**

The European Union, the second pillar, the Common Foreign and Security Policy, specifics, the Lisbon Treaty, the president of the European Council, the High Representative, the European External Action Service, international treaties.