

7. Zahraniční a bezpečnostní politika EU, spolupráce v oblasti justice a vnitřních záležitostí

Úvod

Konstrukce Evropské unie vychází ze **Smlouvy o EU** (Maastrichtské smlouvy, uzavřené v roce 1992), která vytváří strukturu tří pilířů EU.



První pilíř je tvořen třemi společenstvími:

- **ESUO** (Evropské společenství uhlí a oceli, které zaniklo na konci roku 2002, viz část 1.1.1.),
- **EHS** (Evropské hospodářské společenství, které je po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost nazýváno jako Evropské společenství),
- **Euratom** (Evropské společenství pro atomovou energii).

Druhý pilíř zahrnuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.

Třetí pilíř je příslušný pro oblast justice a vnitřních věcí.

Termín **Evropská unie a pilířovitá struktura evropského integračního procesu** se fakticky vztahuje až na období po roce 1992, i když některé prvky druhého a třetího pilíře můžeme nalézt už v předchozím období a sledovat jejich postupný vývoj.

7.1 Historický vývoj obou oblastí

Úvod

První část 7. lekce je věnována historickému vývoji v oblasti II. a III. pilíře. Informuje o hlavních meznících vývoje v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti justice a vnitra.

7.1.1 Vývoj *společné zahraniční a bezpečnostní politiky*

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) velmi úzce souvisí s vývojem evropské integrace. Tato politika se neustále vyvíjí a musí zároveň reagovat na:

- integrační aktivity v ekonomické oblasti,
- vztahy mezi jednotlivými členskými státy,
- mezinárodní vývoj.



Tato politika se však týká oblasti, která je tradičně považována za důležitou součást suverenity států, a proto postupuje ve srovnání s ekonomicky zaměřenou problematikou **pomaleji** (vyžaduje souhlasný přístup všech zúčastněných států a nevede k vytváření nadstátních orgánů).

Rozhodující úlohu při jejím vytváření a uskutečňování mají **členské státy**.

Orgány EU plní vykonavatelskou roli pouze v oblasti dohodnuté všemi členskými státy (Evropská komise a Evropský parlament hrají v zahraniční a bezpečnostní politice omezenou úlohu, Evropský soudní dvůr nemá v této oblasti prakticky žádnou pravomoc).

Stručný **přehled integračního vývoje** v oblasti **SZBP** (společné zahraniční a bezpečnostní politiky) usnadní pochopit její specifické postavení:

Od padesátých let po Amsterdam

1. V období **1952 – 1954** byl vytvořen plán na založení **EOS** (Evropské obranné společenství) a bylo navrženo založit také **EPS** (Evropské politické společenství). Na základě odmítavého postoje Francie skončily oba projekty neúspěšně.
2. V letech **1970 – 1986** se evropská politická spolupráce ubírala cestou postupné **koordinace a harmonizace kroků** členských států ES v zahraničněpolitické oblasti.
3. Na základě **Jednotného evropského aktu (1986/1987)** byla smluvně upravena zahraničněpolitická spolupráce mezi členskými státy ES.
4. Na základě **Smlouvy o EU (Maastrichtská smlouvy - 1992/1993)** došlo k vytvoření druhého pilíře EU a v hlavě V. byly definovány **hlavní cíle** v zahraničněpolitické oblasti.
5. **Amsterodamská smlouva (1997/1999)** přinesla do druhého pilíře EU některé nové prvky:
 - zavedení **společných strategií**,

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

- možnost uplatnění **konstruktivní neúčasti** (zavedení pojistné klauzule),
- vytvoření funkce **Vysokého zmocněnce**,
- zahrnutí **Petersbergských úkolů** do II. pilíře apod.



Vývoj SZBP na přelomu tisíciletí

Po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost (1. 5. 1999) přijala Evropská rada řadu závažných opatření v oblasti druhého pilíře. Tzv. **Evropská bezpečnostní a obranná politika** (EBOP) se zvolna stává zcela obvyklým předmětem činnosti EU. Unie začíná naplňovat své ambice hrát důležitou roli na mezinárodní scéně a postupně vytváří **plán na posílení svých vojenských a civilních kapacit pro zvládání krizí**.

Na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999 bylo rozhodnuto, že EU převzme pravomoci v oblasti tzv. Petersbergských úkolů od Západoevropské unie (bylo zde oznámeno ukončení její činnosti). EU by měla být schopna samostatné akce podporované věrohodnými vojenskými silami.

V prosinci 1999 v Helsinkách se evropští politici dohodli na vytvoření Sil rychlé reakce (SRR).

V červnu 2000 v Santa Maria da Feira se členské státy EU zavázaly rozšířit stav **policejních jednotek** určených pro mírové operace ve třetích zemích na 5000 mužů.

V listopadu 2000 v Bruselu byly na konferenci ministrů obrany členských států EU oznámeny **konkrétní počty osob**, které budou v případě potřeby vyslány na mise.

Francouzské předsednictví a SBOP

Od francouzského předsednictví v druhé polovině roku 2000 se očekávalo zintenzivnění práce na konkrétních dokumentech Společné bezpečnostní a obranné politiky. Francie se netajila ambicí využít

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

svého předsednictví v EU k prosazení zásadního pokroku právě v této oblasti, což mělo přispět k historickému významu tohoto předsednictví. **Na summitu v Nice v prosinci 2000** byly stanoveny **podmínky společné evropské obranné politiky**, které obsahuje článek 17 Smlouvy z Nice. Bylo zde také zdůrazněno rozvíjení vojenských a posilování civilních kapacit při zvládání krizí. Dále Evropská rada v Nice, na základě rozhodnutí přijatých Evropskou radou v portugalské Feiře, vypracovala **plán na vybudování "trvalého a účinného vztahu mezi EU a NATO"**.

Švédské předsednictví a SBOP

Také **summit EU v Göteborgu v červnu 2001** na závěr švédského předsednictví se věnoval otázkám Společné bezpečnostní a obranné politiky. Z jeho závěrů vyplývá, že se EU trvale zaměřuje na **rozvoj a zdokonalování struktur, postupů a svých možností** tak, aby bylo možné zlepšovat její schopnost, pokud jde o prevenci konfliktů, v plném rozsahu. Současně EU zdůraznila svou roli přispěvovatele k mezinárodnímu míru a bezpečnosti v souladu s principy **Charty OSN**.

Bylo konstatováno, že je nutné **dopracovat podrobnosti vztahů mezi EU a NATO**, včetně detailního mechanismu zapůjčování prostředků NATO pro operace EU a rozpracován musí být také revizní mechanismus.

Vlastní prioritou švédského předsednictví bylo **posílení civilní dimenze** evropských schopností zvládání krizí.

Dánské předsednictví a podpis smlouvy mezi EU a NATO

Po dvouletém vyjednávání podepsali na konci **dánského předsednictví v prosinci 2002** generální tajemník NATO Lord Robertson a Vysoký představitel pro zahraniční a bezpečnostní politiku Javier Solana historické **prohlášení o vojenské spolupráci Evropské unie a Severoatlantické aliance** na poli obranné a bezpečnostní politiky. Na jeho základě bude moci Unie využívat plánovací a logistické prostředky NATO.

Paralelně s kodaňským summitem se 13. prosince konalo i zasedání Severoatlantické rady v Bruselu, které dalo zelenou podepsání tohoto prohlášení NATO a EU. Rozhodnutí z Kodaně a Bruselu tak umožnilo **posílit EBOP**, postavení EU na mezinárodní scéně a evropské armádní Síly rychlé reakce. Rok 2003 přivítal Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku ve zcela nové podobě.

7.1.2 Vývoj spolupráce v oblasti justice a vnitra

Třetí pilíř Evropské unie zahrnující oblast **justice a vnitřních věcí** vznikl na základě Smlouvy o EU, která byla podepsána 8. 2. 1992 v Maastrichtu a vstoupila v platnost 1. 11. 1993. Do té doby nebyly tyto oblasti na úrovni ES/EU smluvně upraveny.



Spolupráce mezi členskými státy Evropské unie v oblastech **justice a vnitřních věcí** byla poprvé smluvně upravena ve **Smlouvě o Evropské unii**.

Této problematice byla věnována **hlava VI textu (po sjednání Amsterodamské smlouvy došlo k přečíslování těchto článků na články 29 až 42)**, jednalo se o:

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

- azylovou politiku,
- pravidla překračování vnějších hranic států Evropské unie a provádění jejich kontrol,
- přistěhovaleckou politiku a politiku týkající se státních příslušníků třetích zemí,
- boj proti podvodům v mezinárodním měřítku,
- spolupráci soudů v občanskoprávních a trestních věcech,
- celní spolupráci a policejní spolupráci zaměřenou na prevenci a boj proti terorismu, nedovolenému obchodu s drogami a dalším formám mezinárodního zločinu.

Třetí pilíř (stejně jako II. pilíř) byl vybudován na zásadách **mezivládní spolupráce** (Pro všechna rozhodnutí platila zásada jednomyslnosti, takže jediný členský stát mohl svým vetem blokovat jakoukoliv dohodu. To znamenalo těžkopádnost zavedeného systému, a proto EU nemohla reagovat rychle a pružně.).

Koncepce III. pilíře doznala brzy po svém zavedení významných změn vyjádřených v **Amsterodamské smlouvě** (byla podepsána na závěr mezivládní konference členských států Evropské unie 2. října 1997 a vstoupila v platnost 1. května 1999).

Problematika třetího pilíře Evropské unie je upravována prostředky **mezivládního charakteru**, které mají základ v **dohodě mezi členskými státy**. Akty přijímané v rámci třetího pilíře mají charakter prostředků mezinárodního práva veřejného, neboť jde o dohody mezi suverénními státy.

Amsterodamská smlouva "novelizovala" a doplnila Smlouvu o EU a ES z roku 1992. Obsah třetího pilíře v hlavě VI Smlouvy o EU doznal zásadních změn:

1. Ze III. pilíře byly do I pilíře Unie převedeny **některé otázky**, související se zrušením kontrol osob na vnitřních hranicích mezi členskými státy Unie
 - překračování vnějších hranic Unie,
 - přistěhovalectví, víz, azylu,
 - soudní spolupráce v občansko-právních věcech.
2. Obsah třetího pilíře byl omezen na **policejní a soudní spolupráci v trestních věcech**.
3. Byly nově definovány **nástroje** třetího pilíře.
4. Došlo k **úpravám pravomocí** orgánů EU, které se týkají III. pilíře.

Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Podle Amsterodamské smlouvy se **volný pohyb osob** stává **záležitostí ES**. To znamená závažný posun v právním charakteru přijímaných aktů z oblasti mezivládní spolupráce do silně integrovaného nadnárodního prvního pilíře. S ohledem na tuto změnu bylo dohodnuto, že Evropská společenství budou po dobu přechodného pětiletého období přijímat akty o těchto otázkách na **zásadě jednomyslnosti**.

Cílem, vytyčeným pro pět let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, je uskutečnění **volného pohybu** osob pro občany Evropské unie a státní příslušníky třetích zemí uvnitř Unie při současném **zajištění bezpečnosti** prostřednictvím:

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

- boje proti všem formám **organizované trestné činnosti** (obchod s lidmi, sexuální zneužívání dětí, obchod s drogami, obchod se střelnými zbraněmi, obchod s odcizenými automobily, korupce, podvody),
- boje proti terorismu.

7.2 Instituce, nástroje a způsob rozhodování

Úvod

Následující části 7. lekce seznamují s hlavními **aktéry, nástroji a způsoby rozhodování** používanými v oblastech zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti justice a vnitra. Zvláštní pozornost je věnována režimu kontroly na vnějších a společných hranicích EU, upravenému **schengenskými dohodami**, a důsledkům uplatnění těchto dohod v České republice.

7.2.1 Aktéři a nástroje SZBP

Aktéři SZBP

Při vytváření **SZBP** (Společné zahraniční a bezpečnostní politiky) má rozhodující význam **Evropská rada** (ER), kterou tvoří:

- hlavy států,
- hlavy vlád členských států EU.



Členy ER doprovázejí na zasedáních ještě:

- ministři zahraničních věcí,
- člen Evropské komise zodpovědný za zahraniční vztahy.

Úkoly Evropské rady v otázkách SZBP:

- vydává **politické směry** týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
- má pravomoc přijímat **rozhodnutí v otázkách obrany**,
- rozhoduje o **společných strategiích**.

Na úrovni Rady EU se otázkami SZBP zabývá **Rada pro všeobecné záležitosti**.

Významnou úlohu ve SZBP hraje také aktuálně **předsedající členský stát EU** - odpovídá za realizaci přijatých rozhodnutí o SZBP a vyjadřuje společné postoje EU v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích.

Vysoký zmocněnec pro SZBP je zároveň Generálním tajemníkem Rady. Je zodpovědný za:

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

- navrhování, formulaci a implementaci **politických rozhodnutí**,
- vedení **politických jednání** se třetími stranami.

Do této funkce byl v červnu 1999 jmenován španělský politik Javier Solana Madariaga (ujal se úřadu v říjnu 1999).



Vysoký zmocněnec pro SZBP Javier Solana

Nástroje SZBP

Smlouva o EU převzala základní nástroje zahraniční politiky, které byly vytvořeny v rámci evropské politické spolupráce a tyto pak dále rozvinula a rozšířila.

Mezi základní nástroje SZBP patří:

- **společné postoje, společné akce a deklarace**, které se používají na základě Maastrichtské smlouvy,
- **společné strategie a mezinárodní dohody**, které nově zavedla Amsterodamská smlouva.

7.2.2 Aktéři a nástroje - justice a vnitro

V oblasti třetího pilíře hraje stěžejní úlohu **Rada**, v jejímž rámci členské státy konzultují svá stanoviska a vzájemně se informují. O opatřeních přijímaných Radou se **rozhoduje jednomyslně**.

Radě je v oblasti třetího pilíře nápomocen **Koordinační výbor** (složený obvykle z vysokých úředníků ministerstev spravedlnosti a vnitra členských států), a to především podáváním stanovisek. Do prací v třetím pilíři je také plně zapojena **Komise**.

Evropský parlament má pouze **konzultativní úlohu**, může Radu interpelovat či jí dávat doporučení.

Významnou roli při budování nově koncipovaného třetího pilíře přiznává Amsterodamská smlouva **Europolu - Evropskému policejnímu úřadu**. Europol byl zřízen v roce 1998 v Haagu a je právnickou osobou fungující na základě mezivládní spolupráce. Jeho plnoprávními členy mohou být jen členské země EU. Od pouhé výměny informací má Europol přejít v průběhu 5 let k přímé operativní spolupráci s národními orgány.

Pokud jde o **Evropský soudní dvůr**, opravňuje ho Smlouva o EU k rozhodování o předběžných otázkách národních soudů týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí Rady, k výkladu úmluv uzavřených v oblasti třetího pilíře a k výkladu opatření k provádění těchto úmluv.

Ve třetím pilíři jsou používány **4 typy právních aktů** Rady:

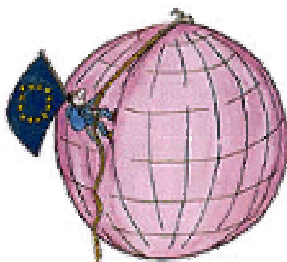
- společné postoje,
- rámcová rozhodnutí,

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

- rozhodnutí,
- úmluvy.

7.2.3 Schengenské dohody

Schengenské dohody upravují oblast **odstraňování kontrol** na společných hranicích států EU, která se zpočátku rozvinula mimo Smlouvy o ES a EU.



Amsterodamská smlouva začlenila **schengenský systém** do rámce EU. Základním právním dokumentem pro tento proces se stal zvláštní **Protokol o začlenění schengenského acquis do právního systému ES**. Do schengenského systému nyní patří **13 členských zemí EU** (neúčastní se ho Spojené království a Irsko - mohou o to však kdykoli požádat, Dánsko má povoleny výjimky - je signatářem Schengenské dohody, může však uplatnit zvláštním způsobem upravené námitky), přidruženými zeměmi schengenského systému se staly také Island a Norsko.



ČR a EU: Specifika příští vlny rozšíření Schengenu

Česká republika musela v souvislosti se vstupem do Evropské unie převzít v souladu s Schengenským protokolem celé schengenské acquis. Tím se postavení kandidátských států principiálně lišilo od některých členů Evropské unie, kteří si vyjednali právo provádět pouze ty části acquis, které si sami určí. Dalším specifikem vyplývajícím z Schengenského protokolu je požadavek na zahájení provádění části schengenského acquis ke dni vstupu do EU. Jedná se o tzv. acquis kategorie I, které není závislé na připojení k Schengenskému informačnímu systému. Zbývající acquis spadá do kategorie II.

Dne 12. prosince 2001 byla na Mezivládní konferenci mezi ČR a EU předběžně uzavřena citlivá kapitola číslo 24 - **Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí (Schengen)**. Oblast schengenské spolupráce představuje v tomto procesu rozsáhlý komplex organizačně, časově a finančně náročných úkolů. Velmi důležitým dokumentem na straně ČR se stal Schengenský akční plán České republiky (SAP).



ČR a EU: Vývoj pozice ČR k schengenské spolupráci

Pozice České republiky je postavena na následujících hlavních principech a zásadách:

1. ke dni vstupu do EU splnit závazky vyplývající ze schengenského acquis;
2. u těch částí schengenského acquis, jejichž provádění podmiňuje připojení k Schengenskému informačnímu systému (včetně zrušení kontrol na vnitřních hranicích), organizovat přípravu tak, aby došlo k úplnému zapojení do schengenské spolupráce co nejdříve;
3. Česká republika zahájí úplné provádění acquis včetně zrušení kontrol na vnitřních hranicích k 1.

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.

lednu 2006;

4. nejbližší termín zpřístupnění Schengenského informačního systému druhé generace je 1. ledna 2006;
5. Česká republika ustoupila od jediného požadavku na přechodné období pro zavedení schengenských standardů na mezinárodním letišti Praha Ruzyně.



ČR a EU: Ochrana státních hranic

Ochrana státních hranic spadá v zásadě do kategorie I. To znamená, že musela být implementovaná k datu vstupu České republiky do EU. Pro období mezi vstupem do EU a zrušením kontrol na vnitřních hranicích zavedla EU pojem "dočasná vnější hranice", pod který zahrnuje jak hranici se současným schengenským prostorem (v případě ČR se jedná o SRN a Rakousko), tak se státy, které vstoupily do EU spolu s námi (Polsko a Slovensko).

Překračování dočasné vnější hranice je pro občany ČR po vstupu do EU jednodušší, omezí se pouze na kontrolu dokladů (postačí identifikační průkaz, což je v praxi pro občany České republiky schválený typ občanského průkazu či pas), aniž by museli uvádět účel pobytu nebo prokazovat prostředky pro pobyt. Praxe je tedy obdobná jako při vstupu občanů Spojeného království nebo Irska do schengenského prostoru. Záznamy o občanech České republiky, jimž má být vstup do společného prostoru odmítnut, se ze Schengenského informačního systému odstraní.



ČR a EU: Zavádění víz

Složitou problematikou je implementace nařízení Rady, které právně upravuje jednotný formát víz. Česká republika po vstupu do EU začala vydávat vízum formou samolepicího štítku podle unijního vzoru. Toto vízum ale má do zrušení kontrol na vnitřních hranicích povahu národního víza a platnost se omezuje na území ČR.



ČR a EU: Nutné změny legislativy a vnitřních předpisů

V období před vstupem ČR soustředila ministerstva svoji pozornost především na plnění legislativních úkolů. Byly předloženy nebo projednány zákony (respektive jejich novely) o pobytu cizinců, o ochraně státních hranic, o přestupcích, o cestovních dokladech, o Policii ČR, o azylu, o zbraních a střelivu, celní zákon a trestní řád. Harmonizovaná je i mezinárodně smluvní oblast. V návaznosti na legislativní úpravy probíhalo v tomto předvstupním období promítání schengenského acquis do vnitřních předpisů jednotlivých orgánů.

Po vstupu naší země do EU zůstala **vnější schengenská hranice beze změny** až do zrušení kontrol na vnitřních hranicích, tedy pravděpodobně až do roku 2007, kdy má být, jak se v současné době předpokládá, zprovozněn Schengenský informační systém druhé generace. **Nové členské státy bude možné zapojit až do nového systému.** Po celé období dočasné vnější hranice musí Česká republika **zajistit ochranu státních hranic na úrovni schengenských standardů** po celém obvodu. Občané ČR ale budou mít při překračování vnější schengenské hranice práva občanů EU. Bude to období druhé vlny příprav na "skutečnou" schengenskou spolupráci spojenou se zrušením kontrol na vnitřních hranicích.

Tento materiál je chráněn autorskými právy, slouží jen pro účely studia řádného uživatele e-learningového kurzu Minimum o Evropské unii na portálu ISS Úřadu vlády ČR. Žádné jeho části nesmí být kopírovány, publikovány či jakýmkoli způsobem napodobovány či jinak nezákonně šířeny. Uživatel není oprávněn materiál zapůjčovat, vyměňovat nebo jiným nestandardním způsobem toto omezené vlastnictví převádět na jiné osoby.