

Bezpečnostní aspekty evropské integrace

I. Jaký bude další vývoj západoevropské unie?

V médiích i ve veřejnosti je pozorně sledován vztah ČR k Evropské unii a NATO, trochu stranou však zůstává Západoevropská unie (ZEU), snad proto, že je méně známa a často zaměňována s EU. Další vývoj ZEU však bude velmi zajímavý, protože ta nově definuje své vztahy s EU i s NATO. Věnujme se proto chvíli důsledkům, které pro ZEU má ratifikace Maastrichtské smlouvy.

V roce 1948 podepsaly v Bruselu vlády zemí Beneluxu, Velké Británie a Francie smlouvu o hospodářské, sociální a kulturní spolupráci a o společné obraně. Vytvořená organizace se nazývala Západní unie. V roce 1954 byla podepsána modifikovaná Bruselská smlouva, vytvářející Západoevropskou unii, zahrnující také SRN a Itálii. Aktivita v oblasti sociální a kulturní byly převedeny v roce 1960 na Radu Evropy a hlavní vojenské funkce již v roce 1951 na NATO. Římské setkání ministrů zahraničí členských států ZEU v roce 1984 oživilo činnost této organizace. V roce 1988 se k ZEU připojilo Španělsko a Portugalsko. Připojení Řecka v roce 1992 nebylo ještě ratifikováno. Z toho plyne základní fakt, že ne všechny členské země EU jsou současně členy ZEU. Podobně neplyne z členství v NATO automaticky členství v ZEU.

Podepsáním Maastrichtské smlouvy (MS) byl odstartován velmi zajímavý proces konvergence EU a ZEU, který však má mnoho kritických míst. MS definuje ZEU jako integrální součást vývoje EU. ZEU může být požádána přijímat rozhodnutí a provádět akce EU, které mají obranné účely. ZEU sama sebe deklarovala jako obrannou komponentu EU a evropský pilíř NATO. Vedle těchto funkcí, definovaných příslušnými dokumenty, musí ZEU řešit celou řadu dalších problémů: důsledky rozšíření EU o státy EFTA (Evropského sdružení volného obchodu), vztah k NATO a k jeho evropským členům, kteří nejsou členy ZEU, vztahy se státy střední Evropy, vztah k Rusku a k zemím SNS. A to vše s výhledem na mezivládní konferenci v roce 1996, která se bude zabývat dalším institucionálním vývojem EU.

Ovšem právě výhled na tuto konferenci může přinést zajímavou právní komplikaci. MS totiž počítá s tím, že Bruselská smlouva vyprší v roce 1998 a může být na základě výsledků mezivládní konference revidována. V příslušném paragrafu 6 článku J.4 Maastrichtské smlouvy je odkaz na článek 12 Bruselské smlouvy, který upravuje její platnost na 50 let. Ale Bruselská smlouva z roku 1948, jejíž platnost má vypršet v roce 1998, má článků pouze deset! Dvanáct článků má tzv. modifikovaná Bruselská smlouva z roku 1954. Protože celá řada expertů soudí, že podepsáním modifikované Bruselské smlouvy v roce 1954 ztratila původní Bruselská smlouva z roku 1948 platnost, nevypřela by pak padesátiletá platnost v roce 1998, ale až v roce 2004! Uvidíme, jak si s tímto oříškem poradí odborníci na mezinárodní právo. Ukazuje se však, že Maastrichtská smlouva je i po technické stránce v celé řadě ustanovení zmatečným dokumentem.

Maastrichtská smlouva rozlišuje mezi „společnou zahraniční a bezpečnostní politikou“, „společnou obrannou politikou“ a „společnou obranou“. Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU bude zahrnovat všechny otázky vztahující se k bezpečnosti EU, včetně eventuálního rámce pro společnou obrannou politiku, která může časem vést ke společné obraně. Evropská bezpečnostní politika pak zahrnuje politické, ekonomické a vojenské aspekty. Jejím úkolem bude zmenšovat rizika a nejistoty, stejně jako čelit ohrožení teritoriální integrity a politické nezávislosti členských států EU, ohrožení jejich demokratického charakteru a jejich ekonomické stability.

Existuje-li tedy jakási definice společné bezpečnostní politiky, chybí přesnější určení termínu „společná obranná politika“. Ta může znamenat spolupráci a koordinaci v určitých otázkách týkajících se obranných doktrín, zpravodajských služeb, spojení, výcviku a zbraňových systémů.

Podle bývalého generálního tajemníka ZEU Willema van Eekelena proběhnou tři etapy vývoje ZEU. V té první se ZEU stane integrální částí rozvoje EU a bude zajišťovat spojení mezi evropskou obrannou identitou a NATO. Druhou fází bude vytvoření rámce společné evropské obranné politiky, která může vést ve třetí fázi ke společné obraně. EU neřídí obrannou politiku, ale používá pro tyto účely ZEU, protože obranná politika spadá do oblasti odpovědnosti ZEU.

Ovšem Maastrichtská smlouva vytváří pro ZEU podstatně užší rámec než modifikovaná Bruselská smlouva, která umožňuje každé členské zemi žádat o svolání nejvyššího orgánu - Rady v situaci, která vytváří ohrožení pro mír nebo ekonomickou stabilitu. Počítá totiž s postupem případ od případu pouze na základě požadavku EU. Situace, ve kterých by EU žádala ZEU o spolupráci, lze specifikovat následovně: přímé ohrožení bezpečnostních zájmů EU, krize a konflikty ekonomicky a politicky se týkající EU, žádost OBSE nebo OSN, logistická podpora humanitárních akcí. Zdá se, že nikdo neuvažuje o možnosti žádosti OBSE či OSN, adresované ZEU přímo, a ne prostřednictvím EU. Kritickým místem může být to, že žádost EU na adresu ZEU musí být schválena i zeměmi, které jsou členy EU, ne však ZEU. Je tedy otázkou, zda se ZEU bude nadále vyvíjet spíše na základě Maastrichtu jako „více integrovaná“ k EU, či spíše na základě Bruselské smlouvy jako „více autonomní“ k EU.

K prohlubující se spolupráci mezi oběma institucemi je nutná užší spolupráce jejich orgánů. Proto byla upravena doba předsednictví ZEU na šest měsíců, aby odpovídala termínu v EU. Z praktických důvodů je nutná i koordinace zasedání orgánů obou institucí na ministerské úrovni.

Zatímco na exekutivní úrovni probíhá spolupráce obou institucí velmi dobře, poněkud problematická je parlamentní dimenze. Evropský parlament přijal v únoru 1994 rezoluci, ve které žádá nadřazenost EU nad ZEU, podle předpokladu, že EU by vydávala rozhodnutí v otázkách obrany a bezpečnosti, která by ZEU pouze realizovala. Současně navrhuje, aby Shromáždění ZEU nebylo složeno ze zástupců národních parlamentů, ale z poslanců Evropského parlamentu. Není tedy divu, že mnoho představitelů národních parlamentů členských zemí ZEU mluví o „ulepených prstících Evropského parlamentu“. Jedná se však jen o vyjádření konfliktu mezi intergovernmentalistickou koncepcí ZEU s federalistickou koncepcí EU.

Některé kruhy v EP jdou dokonce tak daleko, že v rámci své vize „federální Evropy“ navrhuji zrušit NATO a nahradit jej novou smlouvou, která bude „lépe reflektovat rovné vztahy mezi oběma stranami Atlantiku“.

Tento článek se zaměřil na některé aspekty dalšího vývoje ZEU po přijetí Maastrichtské smlouvy. Vynechává vojenské aspekty činnosti ZEU, aspekty její spolupráce s NATO, otázku naší spolupráce s ZEU, včetně integrace. To vše by si vyžádalo podstatně více prostoru. Přesto je zřejmé, že naše úsilí o integraci do „pomaastrichtské Evropy“ má i výraznou bezpečnostní a obrannou dimenzi.

II. Evropská integrace a naše bezpečnost

S blížícím se datem zahájení mezivládní konference o dalším vývoji Evropské unie, která má proběhnout v letošním roce, se jistě stanou předmětem úvah i různé aspekty naší integrace do tohoto uskupení. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie jsou nejčastěji zmiňovány politické a ekonomické aspekty. Ne vždy je však zcela zřetelné, že tento proces má i aspekty bezpečnostní.

Samotný proces dalšího vývoje EU se vyznačuje tím, že nezbytnost určitých institucionálních změn je doprovázena pokračujícím prohlubováním a rozšiřováním EU. Postmaastrichtská Evropa je charakteristická nesouladem mezi úmysly a realitou. Maastricht, budující především solidaritu *de iure*, jako by zapomněl na slova jednoho z „otců zakladatelů“ evropské integrace Roberta Schumana, který volal především po „solidaritě *de facto*“.

Současná Evropská unie, tak jak ji definuje smlouva uzavřená v Maastrichtu, stojí na třech pilířích: hospodářské a měnové unii, společné zahraniční a bezpečnostní politice a konečně na spolupráci v oblasti vnitra a spravedlnosti. Každý z pilířů je budován kombinací dvou přístupů. A to komunitárního, založeného na práci společných evropských orgánů, a intergovernmentalistického, spočívajícího na spolupráci národních vlád.

Druhý pilíř, tvořený společnou zahraniční a bezpečnostní politikou, může eventuálně vytvořit rámec pro společnou obrannou politiku, která může časem vést i ke společné obraně. Další vývoj druhého pilíře bude úzce svázán s vývojem Západoevropské unie, pojímané jako evropský pilíř NATO a obranná komponenta Evropské unie. Situace je komplikována i rozdílným členstvím v ZEU, EU a NATO. Pět členských zemí EU není členy ZEU (Dánsko, Finsko, Švédsko, Rakousko, Irsko) a tři evropské členové NATO nejsou členy EU ani ZEU (Island, Turecko, Norsko). Přesto je ZEU jedinou evropskou obrannou strukturou a jedinou evropskou strukturou, která má smluvní vztahy s NATO.

A právě další vývoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky a snaha propojit obrannou dimenzi s Evropskou unií bude jedním z klíčových témat budoucí mezivládní konference. Bude to pro náš stát téma možná důležitější než další ekonomický a institucionální vývoj EU.

Pomineme-li některá extrémní a nesmyslná stanoviska z kruhů blízkých Evropskému parlamentu, která v rámci své vize „federální Evropy“ navrhuji zrušit NATO a nahradit jej novou smlouvou, jež bude „lépe reflektovat rovné vztahy mezi oběma stranami Atlantiku“, převládají přístupy, nevybočující z komunitárních a mezivládních modelů. Nelze však přijmout poněkud demagogický argument evropských federalistů, že jedinou alternativou pokračování prohlubování evropské integrace ve všech oblastech je návrat k modelu soutěže a nevraživosti mezi evropskými státy. Tak jednoduchý a černobílý svět kolem nás není.

Komunitární koncepce spojení obranné dimenze s Evropskou unií vychází z federalistického pojetí, které chce vytvořit skutečné „státní“ evropské struktury a transformovat například Komisi EU v jakousi evropskou vládu. Ta by byla vybavena

širokými kompetencemi v oblasti obrany a bezpečnosti. Této koncepci se však nedávají prakticky žádné šance.

Paleta mezivládních přístupů je však podstatně bohatší. Nabízí se možnost splnutí ZEU se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou, tedy fúze ZEU a EU. Jinou možností je vytvořit čtvrtý, obranný pilíř Evropské unie. A konečně je zde možnost ponechat ZEU jako autonomní organizaci mimo Evropskou unii, byť s ní úzce spolupracující. Tato představa vychází z logického faktu, že základem obrany je národní stát, navazující alianční svazky, jako je ZEU. Z ohlasů na toto téma se ukazuje, že čím větší bude role národních států a jejich vlád v obranné tematice, tím lepší a hlubší bude pravděpodobně spolupráce. Alianční mezivládní přístup se tak jeví vhodnější než komunitární.

* * *

Aktivní účast ČR na obranné dimenzi evropské integrace je v jejím zájmu. ZEU je pak hlavní komponentou této dimenze. Nejlogičtější cesta do ZEU vede přes členství v EU. Neměli bychom však připustit, aby se stala cestou jedinou. Již proto, že spojovat problémy bezpečnosti s jednáním o vývozu kedluben či hovězího není zrovna moudré.

Je v našem zájmu, aby evropská obranná identita byla posilována. Ovšem se silnou transatlantickou vazbou. Nelze se však spoléhat jen na ni, již vzhledem k možným recidivám amerického izolacionismu.

Naše evropská integrace může mít zásadní vliv na naši bezpečnost a obranyschopnost. Proto by v čase našeho vyjednávání o integraci neměly převažovat jen ekonomické argumenty.