



Datum 5. 5. 2022

APLIKACE PRINCIPU KOLEKTIVNÍ OBRANY ZEMÍ EU

Předložený text je analytickým materiálem, popisujícím politicko-bezpečnostní a strategické souvislosti vývoje válečného konfliktu na Ukrajině. Názory, závěry, hodnocení a případná doporučení, zde vyjádřená a předpokládaná, jsou výhradními názory autora a nepředstavují postoje či stanoviska Ministerstva obrany nebo jiné vládní agentury ČR. Podklady pro analýzu vychází z veřejně dostupných zdrojů, některé informace týkající se přímo situace na Ukrajině nebo v Ruské federaci nelze ověřit z nezávislých a důvěryhodných zdrojů a není možné zajistit jejich pravdivost, úplnost a objektivitu.

LISABONSKÁ SMLOUVA A KLAUZULE VZÁJEMNÉ SOLIDARITY EU

V souvislosti s válkou na Ukrajině se často hovoří a tom, jak by mělo zareagovat NATO a jak by měla zareagovat EU v případě, že by vyvstalo reálné nebezpečí agrese vůči členským zemím. V současnosti se vojenské agrese obává především Polsko, ale ani země jako Rumunsko či Slovensko nezůstávají netečné vůči stávajícímu stavu a takové hrozbě. Pokud by tedy, čistě hypoteticky, taková agrese ze strany Ruska nastala, co by se dalo očekávat ze strany EU? A byla by reakce, ve smyslu kolektivní obrany v případě agrese, vůbec možná i ze strany EU? Při hledání odpovědi na tuto otázku lze nahlédnout do poměrně nedávné minulosti.

V důsledku teroristických útoků v Paříži, které se odehrály 13. listopadu 2015, požádal tehdejší francouzský prezident François Hollande o uplatnění článku 42, odstavce 7 Smlouvy o Evropské unii. Tato část smlouvy, uváděná rovněž jako *klauzule o vzájemné solidaritě* je veřejnosti poměrně málo známá. Ačkoliv ministři zahraničních věcí zemí EU vyjádřili svůj jednomyslný souhlas a připravenost poskytnout Francii nezbytnou pomoc a podporu, zdá se, že nejen pro širokou veřejnost, ale i pro politické představitele je dosti velkou neznámou skutečný význam a dopad onoho článku. Uvedený článek totiž říká, že pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty OSN.





LISABONSKÁ SMLOUVA VERSUS WASHINGTONSKÁ SMLOUVA

Kde se nachází původ této klauzule a v čem spočívá její význam? Vznik klauzule o vzájemné solidaritě mezi členskými zeměmi EU se datuje z období, kdy vznikala Smlouva o Ústavě pro Evropu. Přestože proces ratifikace této smlouvy byl ukončen poté, co byla odmítnuta v referendech ve Francii v květnu 2005 a v Nizozemsku v červnu 2005, dostalo se původní znění klauzule prakticky v nezměněné podobě do části pojednávající o Společné bezpečnostní a obranné politiky u nově koncipované Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, známé též jako konsolidovaná verze Lisabonské smlouvy.

Jaký je význam článku 42(7) Lisabonské smlouvy a v čem spočívá rozdíl mezi tímto článkem a článkem 5 Washingtonské smlouvy, která je platná pro NATO? Pokud srovnáme znění obou článků, vyvstanou tři specifické rozdíly. První rozdíl spočívá v použitém pojmosloví. Článek 5 Washingtonské smlouvy hovoří o tom, že o ozbrojený útok (v anglickém originále je používán pojem *armed attack*) proti jedné nebo více smluvním zemím v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem. Naproti tomu článek 42 (7) hovoří o ozbrojeném napadení (v anglickém jazyce *armed aggression*). Toto pojmosloví nabývá rozdílného významu v pojetí mezinárodního práva. V určité situaci může například dojít k blokadě námořního přístavu s využitím válečných lodí. Tento akt je považován za ozbrojené napadení, nikoliv však za ozbrojený útok. Pojem ozbrojené napadení je významově daleko širší než ozbrojený útok. Také Evropská bezpečnostní strategie z roku 2003 hovoří o potřebě včasné, rychlé, a pokud si to situace vyžaduje, i dostatečně robustní vojenské intervenci v případě ozbrojeného napadení, tedy v situaci, kdy ještě nedošlo k přímému ozbrojenému útoku.

Druhým rozdílem je pak akční rádius, v němž má EU a NATO operovat. Článek 5 Washingtonské smlouvy vymezuje případné nasazení ozbrojených sil na euroatlantickou geografickou oblast, tzn. Evropu, Severní Ameriku, případně další zeměpisné oblasti, pro než je limitující geografickou hranicí obratník Raka. Naproti tomu EU zahrnuje do sféry zájmu i území náležící členským zemím kdekoli ve světě. Pokud bychom sáhli do historie a pokud by EU existovala již v roce 1982 v podobě, v jaké existuje dnes, pak by Velká Británie mohla žádat o aktivaci článku 42(7) v důsledku invaze vojenských jednotek Argentiny na Malvíny (Falklandy). Na straně druhé, vzhledem tomu, že toto území se nachází na jižní polokouli, nebylo možné uvažovat o využití Aliance dle článku 5 Washingtonské smlouvy.

Další rozdíl spočívá v prostředcích, které mají být použity a využity při aktivaci příslušných článků. Článek 5 Washingtonské smlouvy stanovuje, že členská země při uplatňování práva na individuální nebo kolektivní sebeobranu, uznané článkem 51 Charty OSN, pomůže napadené smluvní straně nebo stranám tím, že neprodleně podnikne sama nebo v součinnosti s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a zachovat bezpečnost euroatlantického prostoru. Text tohoto článku tedy dává





členským zemím možnost rozhodnout se, jakým způsobem se budou na pomoci podílet; zda se bude jednat o podporu „pouze“ v rovině diplomatických opatření či zda budou uplatněna „tvrdá“ protiopatření formou zásahu ozbrojených sil. Klíčový význam v textu tohoto článku je formulace „akci, jakou bude považovat za nutnou“ (v anglickém originále „such action as it deems necessary“). Tato formulace dává členským NATO dosti velký prostor k rozhodnutí, jaký typ akce je vhodný a přiměřený.

Naproti tomu Lisabonská smlouva stanovuje členským státům EU povinnost poskytnout pomoc a podporu všemi dostupnými prostředky. Zajímavé detaily vyvstanou, pokud srovnáme další jazykové verze Lisabonské smlouvy. Některé jazykové verze hovoří o ozbrojeném napadení, jiné o ozbrojeném útoku ve smyslu spouštěcího momentu pro aktivaci klauzule o vzájemné solidaritě. Pojem ozbrojené napadení používá kromě České republiky kupříkladu i Spojené království (*armed aggression*), Francie (*aggression armée*), Itálie (*aggressione armata*), Španělsko (*agresión armada*) či Portugalsko (*agressão armada*). Naopak pojem ozbrojený útok používá Německo (*bewaffneter angriff*), Švédsko (*väpnat angrepp*) nebo Polsko (*napaści zbrojnej*). Nicméně pro EU platí, že pokud dojde v případě několika jazykových verzí k pojmové neshodě, pak se bere jako referenční ta jazyková verze, k níž se vedla jednání. Jak Smlouva o Ústavě pro Evropu, tak i Lisabonská smlouva byly projednávány ve francouzštině. Pouze několik komentářů bylo uskutečněno v angličtině. Tudíž není žádných pochyb o tom, že pojem ozbrojené napadení by měl být interpretován v duchu výše uvedeného výkladu i těmi zeměmi, které v dokumentu použily pojem ozbrojený útok.

Znění Lisabonské smlouvy však nabízí ještě další možnost, jak žádat členské státy o pomoc. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie v článku 222 uvádí *doložku solidarity*, která bude uplatněna v případě pomoci zemím při odstraňování následků přírodních katastrof, průmyslových havárií nebo teroristických útoků. Doložka solidarity a klauzule o vzájemné solidaritě však musí být rozdílně interpretovány. Především klauzule o vzájemné solidaritě spadá do oblasti Společné bezpečnostní a obranné politiky, která je součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. A v rámci této politiky, respektive politik, vystupují jiné složky EU (především složky a orgány Rady EU, resp. vojenské složky Evropské služby pro vnější akci) a aplikují se jiné procedurální mechanismy, než je tomu v případě Doložky solidarity. Navíc doložka solidarity hovoří o pomoci a podpoře při odstraňování následků přírodních katastrof nebo průmyslových havárií, což samozřejmě implikuje jiný význam, než je tomu v klauzuli o vzájemné solidaritě. Klauzule o vzájemné solidaritě vychází z článku 51 Charty OSN, který uvádí, že pokud dojde k ozbrojenému útoku proti některému členu Spojených národů, nic není na překážku přirozenému právu na individuální nebo kolektivní sebeobranu.





Resumé:

- Znění Lisabonské smlouvy stanovuje, že pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu.
- Nicméně celková povaha Společné bezpečnostní a obranné politiky EU neimplikuje takovou míru potřeby kolektivní obrany, jako je tomu v případě článku 5, Washingtonské smlouvy. Proto se členské země NATO a EU uchylují spíše k aplikaci principu kolektivní obrany v rámci Aliance, byť tato možnost existuje i v případě EU.
- Je však otázkou, zdali se tato eventualita nebude akcentovat i v případě EU, v rámci implementace koncepce Strategického kompasu a zdali se této problematice nedá identická váha, tak jako je tomu v NATO.

Zpracoval: Ing. Zdeněk PETRÁŠ, Ph.D.

