

Mezinárodní organizace a přenos moci: pravidla dělby moci v bezpečnostních organizacích

JAN KARLAS

International Organizations and the Delegation of Power: The Rules of Power Distribution in Security Organizations

Abstract: This article deals with the rules of power distribution and the delegation of power in international security organizations. More specifically, the paper describes and evaluates the delegation of power in the security regimes of the UN, NATO, and the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP). The paper proceeds from a hypothesis drawing on existing research. According to this hypothesis, the security regime of the UN is marked by a substantial delegation of power, but we can observe only weak power delegations in NATO and the CFSP. So while the UN's security regime can be considered supranational, NATO and the CFSP represent intergovernmental regimes. The analysis carried out in this paper confirms the hypothesis. In comparison with existing literature, however, the paper submits much more precise and concrete findings. Moreover, the paper also forwards a rather unique conceptual and methodological approach for studies of power distribution in international organizations (IOs). In this way, it contributes towards the general study of IOs, which is currently rather stagnant.

Key words: International organizations, supranational institutions, security organizations, UN, NATO, EU Common Foreign and Security Policy.

Tato práce se zabývá pravidly dělby moci (dále jen dělba moci) jako jedním z prvků institucionálních struktur mezinárodních organizací (dále jen MO),¹ působících v oblasti bezpečnosti.² V souladu s obvyklým pojetím v literatuře k MO se v této práci v souvislosti s dělbou moci zaměřuji na to, do jaké míry v uvedených organizacích dochází k přenosu moci na omezenou skupinu členských států (nebo pouze na jeden členský stát) či na nestátní aktéry, kteří v těchto organizacích působí. Protože v současnosti existuje značný počet bezpečnostních organizací, práce se soustředí pouze na tři z nich: na Organizaci spojených národů (OSN, *Organization of the United Nations*), na Organizaci Severoatlantické smlouvy (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*) a na Evropskou unii (*European Union – EU*). V případě OSN a EU však nezkoumám celkovou dělbu moci, ale pouze dělbu moci, k níž dochází v bezpečnostních režimech,³ existujících v rámci těchto organizací.⁴ Tento způsob umožňuje ponechat stranou analýzy ta pravidla obou uvedených organizací, která se netýkají bezpečnosti. Konkrétním cílem práce je tedy předložit analyticky podložený popis, zhodnocení a srovnání dělby moci v bezpečnostním režimu OSN, NATO a ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP, *Common Foreign and Security Policy*) jako v bezpečnostním režimu Evropské unie.

Analýza dělby moci v bezpečnostních organizacích představuje důležité téma přinejmenším ze tří důvodů. Za prvé, v současném výzkumu bezpečnostních organizací dochází k popisu dělby moci bez použití propracovaných analytických postupů. Výsledkem jsou poznatky, které většinou postrádají přesnost a možnost zobecnění. Tento negativní rys se

týká značné části literatury, zabývající se bezpečnostním režimem OSN (například Bennett, 1991 /1. vydání – 1977/; Gordon, 1994; Malik, 1996; Mingst, 1995; Pugh /ed./, 1997) i SZBP (například Duke, 2002; Elliassen /ed./, 1998; Holland /ed./, 1997; Peterson /ed./, 1998; Regelsberger – Schoutheete de Tervarent – Wessels /eds./, 1997). V případě NATO dokonce podrobnější výzkum dělby moci v podstatě absentuje (ojedinělé výjimky viz Cortell – Peterson, 2003; Schimmelfennig, 2005).

Za druhé, v podstatě neexistují práce, které by na základě zjištění, týkajících se dělby moci v bezpečnostních organizacích, předkládaly analyticky podložená zhodnocení povahy těchto organizací. Konečně za třetí, pokud chceme bezpečnostní organizace primárně studovat jako MO a věnovat se přitom jejich institucionálním strukturám, dělba moci musí být hlavním předmětem naší pozornosti. Již na tomto místě je třeba uvést, že institucionální struktury MO se kromě dělby moci vyznačují ještě dalšími důležitými prvky, zejména členskou základnou a cíli (viz například Archer, 1992 /1. vydání – 1983/; Bowett, 1982 /1. vydání – 1964/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994 /1. vydání – 1983/; Schiavone, 1997 /1. vydání – 1983/). V této práci se ale zaměřuji na dělbu moci, a to proto, že jedním z jejích cílů je zkoumat bezpečnostní organizace nikoli jako pouhé nástroje bezpečnostní politiky, ale jako MO. A právě dělba moci a s ní spojený přenos moci vedou k tomu, že MO nepředstavují jen prostředek mezinárodní spolupráce, ale jsou též svébytnými politickými strukturami mezinárodního systému.

Zahrnutí bezpečnostního režimu OSN do této práce jako práce, věnující se dělbě moci v bezpečnostních organizacích, vyplývá z toho, že OSN představuje základní globální bezpečnostní organizaci. V rámci zvoleného tématu je dále třeba věnovat pozornost dělbě moci v regionálních – především evropských – bezpečnostních organizacích. Evropský prostor je totiž do určité míry výjimečný tím, že v něm vedle sebe v současnosti působí několik velmi aktivních bezpečnostních organizací (kromě NATO a EU jde zejména o Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě /OBSE/). Z evropských bezpečnostních organizací je do této práce třeba zahrnout zejména SZBP jako bezpečnostní režim EU, protože EU představuje evropskou MO, v níž patrně dochází k nejvýraznějšímu přenosu moci. V zájmu získání rozsáhlejšího souboru poznatků se prováděná analýza věnuje ještě NATO. Složení členské základny NATO se do značné míry blíží ke složení členské základny EU, a tak by srovnání přenosu moci v těchto dvou organizacích mohlo vést k zajímavým zjištěním.

Při rozboru dělby moci ve zkoumaných režimech vycházím z hypotézy, která je založena na dosavadním výzkumu dělby moci v bezpečnostních organizacích. Podle této hypotézy dochází v bezpečnostním režimu OSN k silnému přenosu moci, zatímco v případě NATO a SZBP dochází pouze ke slabému přenosu moci. Z metodologického hlediska pak práce kombinuje prostřednictvím tzv. syntetického přístupu několik metodologických přístupů ke studiu mezinárodních institucí.

Výzkum, předložený v této práci, stanovenou hypotézu potvrzuje. Přínos práce nicméně spočívá v tom, že doplňuje dosavadní zjištění, jež jsou sice v zásadě správná, ale často spíše pouze deklarativní, konkrétní argumentací. Konkrétní zjištění o dělbě moci ve třech vybraných bezpečnostních režimech, které práce předkládá, přispívají k odstranění výše uvedených nedostatků, objevujících se v současném výzkumu bezpečnostních organizací.

Práce však zároveň přináší určitý přínos i k obecnému studiu MO. Již na samém počátku existence oboru mezinárodní vztahy (dále jen MV) vznikl výzkum mezinárodních organizací (*International Organization*) jako specifický podobor MV (*Kratochwil – Ruggie, 1986; Rochester, 1986; Martin – Simmons, 1998; Simmons – Martin, 2002*). V prvním období existence MV mezi dvěma světovými válkami by mohl být tento podobor dokonce označen za jádro MV (*Rochester, 1986, s. 780–782*). Na počátku sedmdesátých let došlo však k přesunu od studia MO k výzkumu již zmíněných mezinárodních režimů jako dalšího typu mezinárodních institucí. V osmdesátých letech pak propad zájmu o výzkum

MO pokračoval tak, že jeden z pozorovatelů tohoto vývoje dospěl dokonce k závěru, že „*obor MO jako takový se zdál v 80. letech na pokraji kolapsu*“ (Rochester, 1986, s. 798).

V průběhu současného desetiletí bylo možné zaznamenat určité snahy o obecný výzkum MO (například Barnett – Finnemore, 1999; Nielson – Tierney, 2003). Značná část prací však nadále přistupuje k jednotlivým MO jako k nástrojům mezinárodní spolupráce (k nástrojům například bezpečnostní nebo ekonomické politiky), nikoli tedy jako ke konkrétním případům mezinárodní organizace jako k obecnému fenoménu mezinárodních vztahů. Lze říci, že převažující část současného studia MO vychází spíše z cílů a předpokladů jiných podoborů MV (jako například bezpečnostních studií nebo mezinárodních ekonomických vztahů) než z cílů a předpokladů podoboru mezinárodní organizace. Tato stať na rozdíl od uvedených prací chápe bezpečnostní organizace jako MO, nikoli tedy jako nástroje bezpečnostní politiky, a tak napomáhá mimo jiné i odstranit existující deficit obecného výzkumu MO. V tomto směru je hlavním přínosem práce předložení konceptuálního přístupu a metodologického přístupu ke studiu dělby moci v MO. Oba tyto přístupy se vyznačují poměrně ojedinělou propracovaností, a proto představují užitečné nástroje pro další výzkum MO z hlediska dělby moci.

V první části této práce představuji konceptuální rámec práce, který je založen na syntéze existujících prací k problematice institucionální struktury MO. Ve druhé části stanovuji na základě existující literatury k dělbě moci v bezpečnostních režimech výchozí hypotézu a současně definuji metodologický přístup, na jehož základě ke zvoleným režimům přistupuji. Ve třetí části práce jsou nastíněny cíle a organizační struktura bezpečnostního režimu OSN jako prvního ze zkoumaných bezpečnostních režimů. Jádrem této části je rozbor daného režimu na základě pravidel dělby pravomocí a dělby hlasovací moci jako dvou dílčích dimenzí dělby moci, na něž se tato práce zaměřuje. Čtvrtá a pátá část zkoumají stejným způsobem NATO a SZBP. V závěru práce jsou shrnuta její hlavní zjištění a diskutovány jejich důsledky.

KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC – DĚLBA A PŘENOS MOCI V MO

Značná část obecného výzkumu MO se ve větší či menší míře věnuje i institucionální struktuře těchto organizací (viz například Archer, 1992 /1. vydání – 1983/; Bowett, 1982 /1. vydání – 1964/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994 /1. vydání – 1983/; Groom, 1988; Jacobson, 1984 /1. vydání – 1979/; Schiavone, 1997 /1. vydání – 1983/; Shanks – Jacobson – Kaplan, 1996). Tyto práce zdůrazňují především tři důležité prvky institucionální struktury MO: 1) členskou základnu, 2) cíle, 3) pravidla dělby moci. Na základě těchto tří prvků bývají dále rozlišovány tři dimenze institucionální struktury: 1) geografický rozsah členské základny, 2) rozsah cílů, 3) přenos moci.

Jak jsem vysvětlil již v úvodu této práce, omezím v ní svou pozornost na dělbu moci jako na poslední z uvedených prvků institucionální struktury MO a na související přenos moci. Předtím však stručně nastíním i další dva prvky této struktury a s nimi spojené dimenze. V dosavadním výzkumu MO existuje shoda o tom, že jedním z prvků institucionální struktury MO je členská základna. Dimenzí institucionální struktury vycházející z členské základny je pak její geografický rozsah (Archer, 1992, s. 45–51 /1. vydání – 1983/; Bowett, 1982, s. 11 /1. vydání – 1964/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994, s. 11–12 /1. vydání – 1983/; Groom, 1988, s. 7; Jacobson, 1984, s. 12 /1. vydání – 1979/; Schiavone, 1997, s. 3 /1. vydání – 1983/; Shanks – Jacobson – Kaplan, 1996, s. 600–601). Podle různého rozsahu členské základny jsou konkrétní MO označovány buď jako globální, nebo jako regionální. Základní práce k MO považují za další prvek struktury těchto organizací jejich cíle; dimenzí, která je spojena s tímto prvkem, je rozsah cílů (Archer, 1992, s. 51–59 /1. vydání – 1983/; Bowett, 1982, s. 10–11 /1. vydání – 1964/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994, s. 12 /1. vydání – 1983/; Groom, 1988, s. 7–8; Jacobson, 1984, s. 11 /1. vydání – 1979/; Schiavone, 1997, s. 3 /1. vydání – 1983/; Shanks – Jacobson – Kaplan, 1996, s. 601–602). V jejím rámci je možné se setkat se všeobecnými a specializovanými MO

jako s dalšími dvěma možnými kategoriemi MO. Existující literatura často rozlišuje jako prvek institucionální struktury MO ještě pravidla dělby moci (*Archer, 1992, s. 59–68 /1. vydání – 1983/; Bowett, 1982, s. 12 /1. vydání – 1964/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994, s. 12–16 a 24 /1. vydání – 1983/; Schiavone, 1997, s. 3 /1. vydání – 1983/*). Za dimenzi institucionální struktury spojenou s tímto prvkem lze označit přenos moci. Jádrem této dimenze je otázka, do jaké míry dochází v určité MO k přenosu moci na omezený okruh členských států nebo na nestátní aktéry. MO, vyznačující se slabým přenosem moci na omezenou skupinu členských států nebo na nestátní aktéry, působící v dané MO, bývají považovány za mezivládní. Naopak takové MO, v nichž dochází k silnému přenosu moci, jsou označovány za nadnárodní.

Jak bylo již uvedeno, v centru pozornosti této práce leží právě dělba a přenos moci jako jeden konkrétní prvek a dimenze institucionální struktury. Pro podrobnější diskuzi tohoto prvku je nutné nejprve rozlišit typy orgánů, s nimiž je možné se v rámci MO setkat (*Archer, 1992, s. 61–62 /1. vydání – 1983/*). Prvním a pro účely této stati důležitějším kritériem tohoto rozlišení je právní statut orgánů.⁵ Na základě tohoto kritéria lze odlišit hlavní orgány, orgány mezinárodních úředníků či administrativy, parlamentní orgány, orgány zástupců zájmových skupin a orgány se smíšeným členstvím. Jak ovšem tento výčet ukazuje, uvedené orgány lze rozdělit na dvě skupiny i podle toho, zda jsou jejich členy představitelé států (hlavní orgány), nebo nestátní aktéři (ostatní orgány). Abych odlišil orgány složené z představitelů států a další uvedené typy orgánů, pojmenovávám v této práci první druh orgánů jako mezistátní orgány a zbývající orgány jako nadstátní. Ačkoliv pojmenování „mezistátní“ a „nadstátní“ instituce nejsou příliš rozšířena, volím je proto, abych odlišil dva různé způsoby typologie MO a jejich orgánů: 1) podle toho, zda jsou v orgánech přítomni pouze představitelé států (mezistátní orgány), nebo i nestátní aktéři (nadstátní orgány); 2) podle toho, do jaké míry je moc v dané MO v rukou členských států (mezivládní MO), nebo určité skupiny členských států, či nestátních aktérů (nadnárodní MO).⁶

Právě rozlišení orgánů podle typu jejich členů umožňuje vymezit dvě roviny dělby moci v MO. Základem první z těchto rovin je rozdělení moci mezi členskými státy (*Archer, 1992, s. 62–64 /1. vydání – 1983/*). Dělbou moci mezi členskými státy je třeba hodnotit především pomocí čtyř kritérií. První z nich zkoumá, jaká je dělba pravomocí mezi mezistátními institucemi, v nichž jsou zastoupeny všechny členské státy, a mezistátními institucemi, v nichž je zastoupena pouze omezená část členských států. Z toho kritéria zároveň vyplývá, že výše uvedené rozlišení orgánů na mezistátní a nadstátní musí být dále doplněno. Jak totiž toto kritérium naznačuje, vedle mezistátních a nadstátních institucí mohou existovat také orgány, které jsou sice tvořeny pouze představiteli členských států, ale představiteli pouze některých členských států. Tyto orgány je možné nazvat „privilegujícími“ orgány. Jako instituce MO je tedy vhodnější rozlišovat nikoli pouze mezistátní a nadstátní instituce, ale skutečné mezistátní instituce (jejichž členy jsou všechny členské státy), „privilegující“ instituce a nadstátní instituce.

Další tři kritéria pro posuzování dělby moci mezi členskými státy mají společné to, že se týkají hlasovací moci členských států. V pořadí druhé ze čtyř kritérií dělby moci mezi členskými státy sleduje, zda mají některé státy větší hlasovací moc než jiné. Třetí kritérium se zaměřuje na to, zda je umožněno většinové hlasování, a poslední (čtvrté) kritérium zkoumá, zda mají některé státy výjimečné právo veta.

Všechna čtyři kritéria jasně ukazují, že v souvislosti s dělbou moci mezi členskými státy vlastně existují dva typy jejich moci – pravomocí (první kritérium) a hlasovací moc (druhé až čtvrté kritérium). V této práci budu proto rozlišovat dělbu a přenos pravomocí a hlasovací moci jako dva typy moci. Druhou rovinou rozdělení moci v MO je pak dělba pravomocí mezi členské státy a nestátní aktéry, zpravidla instituce, které nejsou tvořeny představiteli států. Z toho vyplývá, že může docházet ke dvěma způsobům přenosu moci – k mezistátnímu a nadstátnímu přenosu moci.

*Typologie přenosu moci v MO podle typu moci a typu vztahů –
typologie nadnárodních MO*

<i>Typ vztahů / typ moci</i>	<i>Mezi členskými státy</i>	<i>Mezi členskými státy a nestátními aktéry</i>
Pravomoc	Mezistátní přenos pravomocí	Nadstátní přenos pravomocí
Hlasovací moc	Mezistátní přenos hlasovací moci	

HYPOTÉZA A METODOLOGICKÝ RÁMEC

Hypotéza – jeden nadnárodní a dva mezivládní režimy

Tento oddíl poskytuje přehled existující literatury, která se zabývá – velmi často formou popisu či hodnocení organizační struktury – dělbou moci ve zvolených bezpečnostních režimech. V zájmu přesnějšího rozboru tuto literaturu nejprve dělím na dva následující typy: 1) monografie a sborníkové příspěvky, 2) články, vydané v odborných časopisech. Zkoumané práce dále rozdělují na dvě kategorie podle jejich obsahu: neanalytické a analytické práce. Zatímco neanalytické práce popisují nebo hodnotí dělbou moci bez použití určitého souboru obecných předpokladů o dané tematice, analytické práce z takových předpokladů vycházejí. Tyto práce tedy například identifikují určité obecné prvky dělby moci a rovněž proměnné (či dimenze) a kritéria pro posuzování těchto prvků (například pravidla dělby pravomocí mohou být jedním takovým prvkem a přenos pravomocí dimenzí tohoto prvku). Protože se v této práci zabývám současnou dělbou moci ve zvolených bezpečnostních režimech, zaměřuji se při analýze literatury primárně na práce, které vznikly od počátku devadesátých let do současnosti.

Dělba moci v bezpečnostním režimu OSN (nebo související otázka organizační struktury tohoto režimu) je předmětem velkého množství monografií a sborníků, které vznikly v devadesátých letech a zabývají se OSN (například Gordon, 1994; Mingst, 1995) nebo přímo jejím působením v oblasti bezpečnosti (například Malik, 1996; Pugh /ed./, 1997). Většina z nich ovšem popisuje dělbou moci v OSN bez toho, aniž by vycházela z určitého analytického rámce, a proto nevede k hlubší analýze této problematiky. Současně v podstatě absentují odborné články, které by se danému tématu věnovaly analytickým způsobem.

Výzkum dělby moci v NATO, probíhající v devadesátých letech, se poměrně zajímavým způsobem liší od obdobného výzkumu, soustředícího se na bezpečnostní režim OSN a SZBP. Monografie, sborníky a články, zabývající se NATO, totiž otázku dělby moci v této organizaci doslova opomíjejí (například Carr, 1996; Sloan, 2003; určitými výjimkami jsou například Hartley, 1999; Wallander, 2000). V poslední době se však objevily přinejmenším dvě studie, které k dané problematice přistupují obsáhlejšími a analytickými způsoby (Cortell – Peterson, 2003; Schimmelfennig, 2005).

Dělba moci ve SZBP patří k obvyklým tématům monografií a sborníků, které se zabývají EU (například Nugent, 1999; Peterson – Bomberg, 1999), přímo SZBP (například Regelsberger – Schoutheete de Tervarent – Wessels /eds./, 1997; Eliassen /ed./, 1998; Holland /ed./, 1997; Peterson /ed./, 1998) i Evropskou bezpečnostní a obrannou politikou (EBOP, *European Security and Defence Policy*) jako specifickou součástí SZBP (například Duke, 2002). Tato problematika je i hlavním tématem několika článků (zejména Müller-Brandeck-Bocquet, 2002; Pernice – Thym, 2002). V podstatě všechny tyto příspěvky zkoumají však dělbou moci ve SZBP bez použití odpovídajícího analytického aparátu.

Přes své slabiny však existující literatura k dělbě moci ve zvolených bezpečnostních režimech umožňuje zformulovat určitou pracovní hypotézu. V rámci prací, věnujících se bezpečnostnímu režimu OSN, se často opakuje teze, že v tomto režimu dochází k výraznému „přenosu moci“ na omezenou skupinu států v rámci Rady bezpečnosti (RB, *Security Council*) OSN (Bennett, 1991 /l. vydání – 1977/; Gordon, 1994; Mingst, 1995; Malik,

1996; Pugh /ed./, 1997; McCarthy, 1998). Naopak literatura, věnovaná NATO, hovoří o NATO jako o „mezivládní“ organizaci (Hartley, 1999; Cortell – Peterson, 2003; Schimelfennig, 2005). Rovněž SZBP bývá obvykle charakterizována jako převážně „mezivládní“ režim (Nugent, 1999; Peterson – Bomberg, 1999; Müller-Brandeck-Bocquet, 2002). Na základě existujících poznatků je tedy možné zformulovat následující pracovní hypotézu: *Zatímco v bezpečnostním režimu OSN dochází k silnému přenosu moci, v případě NATO a SZBP existuje pouze slabý přenos moci.* Podle této hypotézy je tedy bezpečnostní režim OSN nadnárodním režimem a NATO a SZBP lze charakterizovat jako mezivládní režimy.

Metoda popisu a hodnocení pravidel – přenos moci a jeho úrovně

Základní pojetí přenosu moci sledované v této práci vyplývá již z úvodní části, nazvané Konceptuální rámec – dělba a přenos moci v MO (viz strana 25–26). Před provedením vlastní analýzy je však třeba definovat přenos moci explicitním a podrobným způsobem. Pokud se týká vymezení stavu, který je možné označit jako přenos pravomocí, vycházím z „minimalistického“ pojetí. Podle tohoto pojetí dochází k přenosu pravomocí tehdy, když je určitým aktérům svěřen alespoň jeden konkrétní typ pravomoci. Daní aktéři přitom nemusejí disponovat všemi existujícími typy pravomocí.

Toto „minimalistické“ pojetí považuji za vhodné proto, že „maximalistická“ forma přenosu pravomoci, tedy předání všech druhů pravomoci omezenému počtu aktérů, není v mezinárodních vztazích příliš pravděpodobná. Pokud jde o vztah mezi přenosem pravomocí a pravomocemi členských států, podle mého pojetí je možné o přenosu pravomocí hovořit i v případě, že daný typ pravomoci nadále zůstává v určité míře i v rukou členských států. Určující totiž je, zda uvedeným typem pravomoci kromě členských států disponuje též určitá omezená skupina členských států nebo nestátní aktéři. V pojetí této práce může tedy při přenosu pravomocí dojít ze strany členských států jak k úplnému předání dané pravomoci omezené skupině států nebo nestátních aktérů, tak i k její dělbě mezi členské státy na straně jedné a omezenou skupinu států nebo nestátní aktéry na straně druhé.

Pro popis a zhodnocení přenosu moci jako jedné institucionální dimenze zkoumaných MO a jejich režimů je dále třeba upřesnit, jaké složky tvoří základ této dimenze, jakých úrovní může tato dimenze nabývat (a jaké typy režimu lze tedy podle ní rozlišit) a rovněž jaká kritéria určují tuto úroveň (Bennett – George, 1997; Mitchell – Bernauer, 1998). Takové zpřesnění představuje značně problematický úkol. Žádné objektivní kritérium, na jehož základě by bylo možné říci, jaké množství moci je již možné považovat za množství výrazné, totiž neexistuje. Přesto je možné stanovit určitou pracovní definici výrazného množství moci, která umožní, aby bylo možné přenos moci v režimu hodnotit a kategorizovat.

Dvě konkrétní úrovně, jichž mohou v pojetí této práce dosahovat jak přenos pravomocí, tak i přenos hlasovací moci jako dva typy moci (a současně též přenos moci jako takový), jsou slabý a silný přenos. Tyto dvě úrovně přenosu moci zároveň určují, o jaký ze dvou možných typů režimu jde – zda jde o mezivládní (slabý přenos), nebo nadnárodní (silný přenos) režim. Při empirické analýze přenosu pravomocí se zaměřuji na pravidla upravující pravomoci členských států, omezených skupin členských států a nestátních aktérů. Rozbory pravidel dělby moci v jednotlivých režimech zkoumají tedy pravomoci mezinárodních, „privilegujících“ a nadstátních institucí.

Hodnocení úrovně přenosu pravomocí vymezuji na základě rozlišení několika různých fází politického procesu. Zde vycházím z rozdělení politického procesu na tvorbu agendy, rozhodování a implementaci, které je uváděno ve větším počtu prací⁷ (Elgström – Jönsson, 2000, s. 692–693; Marks – Hooghe – Blank, 1996, s. 356; Richardson, 1996, s. 5; Wallace, 2000 a, s. 73). Konkrétní úroveň přenosu pravomocí vyplývá v této práci z toho, v kolika ze tří uvedených fází politického procesu dochází k přenosu pravomocí. Přitom předpo-

kládám, že o silném přenosu pravomocí a tedy o existenci nadnárodního režimu lze hovořit tehdy, jestliže je na omezenou skupinu členských států nebo na nestátní aktéry přeneseno určité množství pravomocí ve všech třech zmíněných fázích politického procesu, tedy při tvorbě agendy, rozhodování i implementaci.

Při analýze přenosu hlasovací moci se soustředím na pravidla upravující hlasování v daném režimu. Za silný přenos hlasovací moci a z něho vyplývající nadnárodní povahu určitého režimu považuji stav, kdy je umožněno většinové hlasování. Většinové hlasování jako jeden typ přenosu hlasovací moci představuje rozhodující kritérium proto, že ve srovnání s dalšími typy přenosu hlasovací moci (navýšení hlasovací síly a mimořádné právo veta) jde v tomto případě o velmi výrazný přenos hlasovací moci (viz část Konceptuální rámec – dělba a přenos moci v MO). Zatímco díky většinovému hlasování může určité množství států z definice prosadit rozhodnutí, které nemá plnou podporu všech členských států, větší hlasovací síla některých států tuto možnost automaticky neimplikuje. Výlučné právo veta zase umožňuje pouze zabránit přijetí rozhodnutí, nikoli rozhodnutí prosadit. I vyšší hlasovací síla a právo veta jsou ale pro tuto analýzu důležité, protože umožňují korigovat poznatky o povaze daného režimu, získané na základě rozboru typu hlasování.

Metoda vymezení pravidel – syntetický přístup

Při identifikaci konkrétních pravidel dělby moci vycházím z tzv. syntetického přístupu. Tento přístup staví na formalistickém a behaviorálním přístupu jako na dvou rozšířených metodologických přístupech ke studiu mezinárodních institucí. Pro zvýšení přesnosti analýzy ještě dále rozděluji formalistický přístup na užší formální, širší formální a neformální přístup. Z metodologických důvodů, které vysvětlím později, pak v rámci syntetického přístupu rozlišuji především mezi užším formálním přístupem a „širšími“ přístupy, k nimž patří širší formální, neformální a behaviorální přístup (v této práci označovaný jako implicitní přístup).

Formalistický a behaviorální přístup se vyprofilovaly v diskuzi, probíhající v rámci studia mezinárodních režimů v 80. a 90. letech (*srovnej zejména Hasenclever – Mayer – Ritterberger, 1997*). Tato diskuze se týkala zdrojů a potažmo i samotné existence režimů. Hlavní spor byl veden o to, zda mají být za základ režimu považovány explicitní nebo implicitní prvky (nebo v užším pojetí pravidla). Teoretici režimů hlásící se k formalistickému přístupu (*například Haggard – Simmons, 1987; Keohane, 1993*) považovali za relevantní pouze explicitní pravidla. Jednotliví formalisté se však ještě dále lišili v důrazu na význam formálních a neformálních pravidel. Behavioristé (*například Hopkins – Puchala, 1978*) spolu s kognitivisty (*například Kratochwil – Ruggie, 1986*) tvořili opačnou stranu diskuze. Podle jejich názoru je třeba vzít v úvahu především implicitní pravidla, v případě behavioristů pak pravidla daná jednáním aktérů.

V souvislosti s diskuzí o zdrojích režimů a s vymezením čtyř uvedených metodologických přístupů je nutné učinit obecnější rozlišení mezi explicitními a implicitními a zároveň mezi formálními a neformálními entitami v mezinárodních vztazích. Základní úvod do této problematiky představuje příspěvek Charlese Lipsona z roku 1991 (*Lipson, 1991*). Lipson se sice věnoval různým typům mezinárodních dohod, ale jeho definice různých charakteristik dohod je možné použít i pro vymezení stejných charakteristik režimů a potažmo institucí. Lipson v první řadě rozlišuje mezi formálními a neformálními dohodami (*Lipson, 1991, s. 498–499*). Rozlišení mezi těmito dvěma typy dohod je spojeno se dvěma faktory – s typem aktéra, který dohodu uzavírá, a s formou vytvoření či prezentace dohody. V souvislosti s prvním faktorem je míra formálnosti dána tím, zda je dohoda vytvořena mezi nejvyššími představiteli státu nebo nižšími státními představiteli. Pokud se týká formy vytvoření dohody jako druhého faktoru, za formální dohodu je možné považovat dohodu uzavřenou psaným způsobem. Na rozdíl od formálních dohod jsou neformální dohody vytvářeny nepsaným způsobem nebo pouze ústně, či dokonce mlčky. Základní roz-

lišení mezi explicitními a implicitními dohodami spočívá pak v tom, že obsah explicitních dohod je formulován a deklarován. Naopak obsah implicitních dohod nikterak přímo formulován není (*Lipson, 1991, s. 528*).

V rámci užšího formálního přístupu, který v této práci vytvářím a používám jako základní metodologický přístup jinak komplexnějšího syntetického přístupu, tedy vymezuji dělbu a přenos moci na základě obsahu základních dohod, uzavřených mezi členskými státy daných MO (základních smluv). Jinými slovy řečeno, užší formální přístup se soustředí na smluvní prvky institucionálních struktur. Z tohoto hlediska je dělba moci v OSN i v jejím bezpečnostním režimu dána *Chartou OSN*, která byla přijata v roce 1945 a později několikrát pozměněna (*OSN, 1945*). V případě NATO využiji pro rozbor dělby moci především jeho základní formální dokument, jímž je *Severoatlantická smlouva*, přijatá v roce 1949 (*NATO, 1949 b*). Tato smlouva nebyla nikdy modifikována. Základním formálním zdrojem, upravujícím dělbu moci ve SZBP, je v současnosti platná verze *Smlouvy o EU*, tzv. *Smlouva z Nice* z roku 2001 (*Evropská unie, 2001*). Při rozboru dělby moci ve SZBP vycházím tedy především z této verze smlouvy.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika se začala rozvíjet podstatně později než bezpečnostní režim OSN a NATO (vznik těchto dvou institucí ve čtyřicátých letech a počátek SZBP v roce 1992 oddělují více než čtyři desetiletí). Navzdory tomu se však SZBP od bezpečnostního režimu OSN a NATO paradoxně liší tím, že *Smlouva o EU* jako základní formální dokument SZBP byla od svého schválení v roce 1992 dvakrát podstatněji upravena, čímž se výrazně liší od *Charty OSN* a od *Severoatlantické smlouvy* NATO. Proto považuji za užitečné věnovat v souvislosti se SZBP pozornost nejen současné podobě dělby moci, ale zároveň tomu, jak byla tato dělba určena předchozími verzemi *Smlouvy o EU*. Ačkoli tedy současnou podobu dělby moci ve SZBP analyzuji na základě *Smlouvy z Nice*, srovnávám současnou podobu dělby moci s tím, jak byla upravena na základě *Maastrichtské a Amsterodamské smlouvy*.

Nespornou výhodou užšího formálního přístupu je, že v rámci zvolené kategorie (základní smlouvy) je možné na úrovni všech tří režimů s jistotou identifikovat všechny prvky, které v rámci této kategorie existují. Pokud vycházíme například z tzv. neformálního přístupu, pokrývajícího všechny psané (i neformální) dokumenty, hrozí, že v rámci některého z režimů nebude identifikována část prvků (důležitý neformální dokument). Takový nedostatek by vedl ke srovnávání neúplných dat. Naopak značnou nevýhodou užšího formálního pojetí je, že opomíjí další – mimosmluvní – prvky struktur zkoumaných režimů, které vycházejí buď z dalších formálních rozhodnutí (širší formální přístup), nebo nemají formální základ (neformální a implicitní přístup).

V práci proto při rozboru jednotlivých režimů vycházím nejen z užšího formálního přístupu, ale i z dalších – „širších“ – přístupů (širší formální + neformální + implicitní přístup). Rozbor smluvních prvků tak doplňuji rozbohem prvků mimosmluvních (formální dokumenty nižšího řádu + politické dokumenty + skutečné jednání aktérů – viz následující tabulka). Všechny čtyři uvedené přístupy pak kombinuji v tzv. syntetickém přístupu, podle něhož jsou tedy všechny zmíněné typy pravidel (smluvní a mimosmluvní pravidla) pro vymezení dělby moci v daném režimu relevantní. Při rozboru dělby moci v jednotlivých režimech konkrétně postupuji tak, že se o mimosmluvních pravidlech zmiňuji tehdy, pokud v dané oblasti existují.

Vzhledem k nepřebornému množství zdrojů, na nichž je dělba moci podle těchto přístupů založena (formální dokumenty nižšího řádu + politické dokumenty + skutečné jednání aktérů), využívám pro tuto rozšířenou analýzu dělby moci opírající se o „širší“ přístupy alternativní zdroje. Ty obsahují oficiální literaturu daných organizací, týkající se jejich institucionální struktury,⁸ a sekundární literaturu. Uvedené zdroje považuji za dostatečné. Lze totiž předpokládat, že pokud existuje důležité mimosmluvní pravidlo, mělo by být zachyceno v oficiální literatuře organizace nebo v sekundární literatuře. Oficiální a sekundární literaturu současně využívám i k interpretaci základních smluv.

Metodologické přístupy k identifikaci pravidel zkoumaných režimů

Režim / typ přístupu	Bezpečnostní režim OSN	NATO	SZBP
A) užší formální přístup – smluvní prvky	Charta OSN	Severoatlantická smlouva	Smlouva o EU
B) „širší“ přístupy – mimosmluvní prvky			
Širší formální přístup	+ rezoluce RB	+ formální dokumenty nižšího řádu	+ právní akty Evropské rady a Rady EU
Neformální přístup	+ další dohody (psané i nepsané)	+ další dohody (psané i nepsané)	+ další dohody (psané i nepsané)
Implicitní přístup	Jednání aktérů	Jednání aktérů	Jednání aktérů

BEZPEČNOSTNÍ REŽIM OSN**Cíle a instituce – komplexní bezpečnostní politika**

Cíle bezpečnostního režimu OSN se v té podobě, v jaké jsou definovány v *Chartě OSN* (užší formální přístup), týkají kolektivní bezpečnosti, prevence konfliktů a některých druhů „zvládání krizí“,⁹ konkrétně zvládání krizí¹⁰ (krizová diplomacie)¹¹ jako takových a zvládání konfliktů (vytváření míru), (*OSN, 1945, článek 1*). *Charta OSN* rozděluje bezpečnostní politiky OSN do dvou oblastí. První z nich je tzv. „pokojné řešení sporů“ (*OSN, 1945, kapitola VI*), které je svou povahou totožné právě se dvěma uvedenými druhy „zvládání krizí“. *Charta OSN* se přitom vedle „zvládání krizí“ nepřímou, ale zřetelně hlásí i k prevenci konfliktů. Zmiňuje se totiž o tom, že OSN může zasahovat v jakékoli fázi sporu (tedy i před fází krize), (*například OSN, 1945, článek 36, viz též článek 34*). Druhou zmiňovanou oblastí jsou „kolektivní opatření pro prevenci a odstranění hrozeb míru a pro potlačení aktů agrese a dalších porušení míru“ (*OSN, 1945, kapitola VII*). Tato opatření svou podstatou odpovídají konceptu kolektivní bezpečnosti.

V důsledku řady dokumentů nižšího řádu přijatých OSN (a přirozeně též v průběhu její praxe) – tedy z hlediska „širších“ přístupů – nicméně během vývoje této organizace došlo k podstatným změnám jejího přístupu k politikám konfliktní intervence. Užší vymezení „zvládání krizí“, zakotvené v *Chartě OSN* a obsahující pouze zvládání krizí (krizovou diplomacii) a zvládání konfliktů (vytváření míru), bylo podstatně rozšířeno. V rámci tohoto rozšíření působení OSN nově zahrnuje též zmírňování konfliktů (prosazování míru), ukončování konfliktů (udržování míru) a řešení konfliktů (postkonfliktní budování míru), (*OSN, 1998, s. 67*). Na počátku současného desetiletí hovoří OSN již přímo i o tom, že k jejím cílům patří prevence konfliktů (*OSN, 2005*). OSN tak v současnosti pokrývá všechny politiky konfliktní intervence, i když některé z nich nemají oporu v *Chartě OSN*.

Organizace spojených národů má šest základních orgánů (*OSN, 1945, článek 7*). Základem její organizační struktury jsou následující orgány: Valné shromáždění (VS, *General Assembly*), RB, Hospodářská a sociální rada (HSR, *Economic and Social Council*), Poručenská rada (PR, *Trusteeship Council*), Mezinárodní soudní dvůr (MSD, *International Court of Justice*) a Sekretariát (*Secretariat*), (*OSN, 1945, článek 7*). Organizační strukturu bezpečnostního režimu OSN tvoří čtyři následující základní instituce: VS, RB, Sekretariát spolu s generálním tajemníkem (*Secretary General*) a Výbor vojenských představitelů (VVP, *Military Staff Committee*). Zatímco VS je mezistátním orgánem, Sekretariát a MSD představují nadstátní orgány (toto rozlišení viz část Konceptuální rámec – dělba a přenos moci v MO); členy VS jsou všechny členské státy OSN; úředníci Sekretariátu a generální tajemník nejsou představiteli států.¹²

RB a VVP jsou „privilegujícími“ orgány. RB představuje „privilegující“ orgán proto, že v ní zasedají zástupci pouze 15 členských států OSN (*OSN, 1945, článek 23*). Jejimi stálými členy jsou: Čína, Francie, Rusko, Velká Británie a USA. Dalších deset míst v RB obsazují nestálí členové, kteří jsou voleni VS na dva roky. Ve VVP se zase scházejí náčelníci generálních štábů pouze stálých členů RB (nebo jejich zástupci).

Přenos pravomocí – silný přenos

Tvorba agendy – zmocnění RB, VVP a generálního tajemníka

Ačkoli se na tvorbě bezpečnostní agendy OSN mohou podílet i členské státy a VS jako instituce sdružující všechny členské státy, právo vytvářet agendu mají též RB a VVP jako „privilegující“ instituce a generální tajemník jako nadstátní instituce. *Charta OSN* umožňuje tvořit agendu jednotlivým členským státům a VS. Podle jejího ustanovení mohou členské státy předkládat VS otázky, týkající se udržování mezinárodního míru a bezpečnosti (tedy otázky spojené jak s kolektivní bezpečností, tak i s konfliktní intervencí, v pojetí OSN tedy s pokojným řešením sporů), (*OSN, 1945, článek 11*). Tuto možnost mají dokonce i nečlenské státy (*OSN, 1945, článek 11*). Právo členských států tvořit agendu je zvláště zdůrazněno v případě pokojného řešení sporů, kdy mohou (a stejně tak znovu i nečlenské státy) předkládat otázky, spojené s touto problematikou VS i RB (*OSN, 1945, článek 35*).

Valné shromáždění má rovněž možnost podílet se na tvorbě agendy bezpečnostního režimu OSN, neboť může upozorňovat RB na otázky, spojené s ohrožením mezinárodního míru a bezpečnosti (*OSN, 1945, článek 11*). Jako určitou formu oprávnění tvořit agendu je možné chápat rovněž právo VS dávat doporučení členským státům i RB v těchto otázkách (*OSN, 1945, článek 11*). Možnost VS dávat tato doporučení je zvláště zdůrazněna v souvislosti s pokojným řešením sporů (*OSN, 1945, článek 14*).

Vedle členských států a VS mají však právo tvořit agendu také RB, VVP a generální tajemník. RB hraje při tvorbě bezpečnostní agendy OSN zásadní roli. RB především rozhoduje, v jakých situacích dochází k ohrožení míru, k porušení míru nebo k činům agrese (*OSN, 1945, článek 39*). Bezpečnostní agendu RB vytváří nejen v oblasti kolektivní bezpečnosti, ale též v oblasti pokojného řešení sporů. Podle *Charty OSN* totiž rovněž určuje, zda určitý spor (tedy nikoli pouze hrozba) může vést k ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti (*OSN, 1945, článek 34*). *Charta OSN* říká, že k předání „odpovědnosti za dodržování mezinárodního míru a bezpečnosti“ ze strany členských států OSN na RB došlo proto, aby bylo umožněno rychlé a efektivní jednání OSN (*OSN, 1945, článek 24*).

Další „privilegující“ institucí, která se může podílet na tvorbě agendy OSN, je VVP. Ten má za úkol především vytvářet pro potřeby RB plány, týkající se používání ozbrojené síly (*OSN, 1945, článek 46 a 47*). Tuto pravomoc je možné považovat za jednu z forem vytváření agendy. V rámci bezpečnostního režimu OSN dále dochází v souvislosti s tvorbou agendy i k nadstátnímu přenosu pravomoci. Generální tajemník totiž může RB předložit jakoukoli otázku, která se týká ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti (*OSN, 1945, článek 99*).

Rozhodování – výrazná role RB jako „privilegující“ instituce

Rozhodovacími orgány bezpečnostního režimu OSN jsou VS a RB (*srovnej Bennett, 1991, s. 53 /1. vydání – 1977/*). Podle *Charty OSN* může VS v oblasti mezinárodního míru a bezpečnosti dávat doporučení jak členským státům, tak i RB (*OSN, 1945, článek 11*). Nemůže ovšem vydávat rozhodnutí spojená s použitím síly (*Gordon, 1994, s. 30 a 36*). VS vydává doporučení rovněž v oblasti pokojného řešení sporů (*OSN, 1945, článek 14*). Jeho rozhodnutí nejsou však právně závazná (*OSN, 1998, s. 8–9*).

Navzdory určitým rozhodovacím kompetencím VS v oblasti bezpečnosti je hlavním rozhodovacím orgánem bezpečnostního režimu OSN Rada bezpečnosti. *Charta OSN* dá-

vá tomuto orgánu „*primární odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti*“ (OSN, 1945, článek 24). V oblasti kolektivní bezpečnosti RB nejen identifikuje situace, týkající se ohrožení či porušení míru nebo aktů agrese, ale také vydává doporučení a rozhodnutí, která mají zajistit udržení nebo obnovení míru a bezpečnosti (OSN, 1945, článek 39). Navíc přijímá rozhodnutí, týkající se použití ozbrojené síly (OSN, 1945, článek 42) i pokojného řešení sporů (OSN, 1945, článek 36). Přenos rozhodování na RB je dále posílen pravidlem, podle něhož v případě, že určitou otázku projednávají VS i RB, může doporučení v této otázce vydávat pouze RB (OSN, 1945, článek 12). Toto pravidlo platí i v rámci pokojného řešení sporů. Rozhodnutí RB jsou právně závazná, nikoli však v rámci pokojného řešení sporů (McCarthy, 1998, s. 103).

Z hlediska „širších“ přístupů k identifikaci pravidel dělby pravomocí je třeba uvést, že podle často opakovaného názoru byla role VS v rámci bezpečnostního režimu OSN v praxi vyšší, než předpokládá *Charta OSN*. Tento názor se objevuje zejména, pokud jde o oblast pokojného řešení sporů (Bennett, 1991, s. 125 /l. vydání – 1977/; Gordon, 1994, s. 21–22). Podle LeRoyho Benneta bylo ze všech sporů předložených OSN 21 % řešeno VS a 24 % společně VS a RB (viz Bennett, 1991, s. 125 /l. vydání – 1977/). S rozvojem ukončování konfliktů (udržování míru) jako často zdůrazňované aktivity OSN získalo VS určité pravomoci, které nejsou dány *Chartou OSN*, rovněž v této oblasti (Bennett, 1991, s. 143–144 /l. vydání – 1977/). V souvislosti s finanční krizí kolem misí UNEF I a ONUC Valné shromáždění požádalo MSD o stanovisko, zda je tyto náklady možné z právního hlediska považovat za náklady OSN podle článku 17 *Charty OSN* (White, 1997, s. 46). Tato otázka byla spojena s tím, zda může VS vydávat rozhodnutí, týkající se ukončování konfliktů (udržování míru). Soud rozhodl v obou otázkách v zásadě kladně (tzv. případ Expenses).

Z hlediska „širších“ přístupů došlo mimo jiné k určitému narušení pravidla, podle něhož VS nesmí přijímat rozhodnutí v otázkách, o nichž jedná RB. Stalo se tak již v roce 1950, kdy VS přijalo rezoluci *Sjednocování pro mír* (*Uniting for Peace*), (OSN, 1998, s. 7). Podle této rezoluce a následného výkladu může VS rozhodovat tehdy, pokud stálí členové RB nejsou schopni najít řešení přijatelné pro všechny z nich. Přesto se ale VS v praxi nestalo hlavním orgánem pokojného řešení sporů (jak naznačovala padesátá léta). Tímto orgánem zůstala RB, když od šedesátých let docházelo k menšímu používání práva veta v RB (Gordon, 1994, s. 30). Role VS se dále zmenšila po skončení studené války v souvislosti s výrazným nárůstem akceschopnosti RB (Mingst, 1995, s. 25).

Implementace – mimosmluvní role generálního tajemníka

Hlavním implementačním orgánem bezpečnostního režimu OSN je opět RB (OSN, 1945, článek 43, 44 a 45). Určité funkce má v této oblasti však i VVP (OSN, 1945, článek 47). Kromě podílu na přípravě agendy je totiž jeho dalším úkolem strategické řízení ozbrojených sil rozmístěných z rozhodnutí RB. Jeho členové mají kontrolovat mobilizaci a použití ozbrojených sil na základě rozhodnutí OSN (Gordon, 1994, s. 32). Mezi stálými členy RB však dosud nedošlo k dohodě o tom, jakou podobu by permanentní ozbrojené síly sloužící OSN měly mít (Gordon, 1994, s. 32; rovněž Ruggie, 1997, s. 2–4).

Z hlediska užšího formálního přístupu není možné za implementační instituci považovat generálního tajemníka a Sekretariát, neboť *Charta OSN* jim nedává žádné pravomoci v této oblasti. V průběhu existence OSN ovšem generální tajemník získal důležité implementační pravomoci v oblasti bezpečnosti, čímž došlo k podstatnému nárůstu jeho role (viz též Bennett, 1991, s. 126–127 /l. vydání – 1977/; Mingst, 1995, s. 59–64; White, 1997, s. 55). Generální tajemník v důsledku tohoto vývoje hraje ústřední roli při prevenci konfliktů a při některých typech „zvládnání krizí“, a to buď osobně, nebo prostřednictvím svých zvláštních vyslanců a misí (OSN, 1998, s. 15 a 69–70; Bennett, 1991, s. 102 /l. vydání – 1977/). Jeho zvláštní rolí v této oblasti je poskytování tzv. dobrých služeb (OSN, 1998, s. 17–18; Mingst, 1995, s. 67). Generální tajemník dále řídí a spravuje ope-

race na ukončování konfliktů (udržování míru) a celkově monitoruje naplňování rozhodnutí OSN (*OSN, 1998, s. 15 a 74*).

Literatura, zabývající se rolí generálního tajemníka, poukazuje na to, že jeho role není dána pouze mimosmluvními rozhodnutími členských států. Některé práce v tomto směru zdůrazňují, že rozhodnutí RB a VS mu dávají velký prostor pro rozhodování o jejich konkrétním naplnění, neboť jsou vytvářena v krátkém časovém úseku (*Gordon, 1994, s. 61*). Implementace tedy často záleží plně na generálním tajemníkovi, který vydává doplňující rozhodnutí (*Bennett, 1991, s. 126–127 /1. vydání – 1977/*). Zároveň často jedná bez pověření RB nebo VS (*Gordon, 1994, s. 62*). Jako příklad jeho výrazné implementační role bývá uváděna operace OSN na ukončení konfliktu (udržení míru) v roce 1960 v Kongu. Tehdejší generální tajemník Dag Hammarskjöld v tomto případě rozhodoval sám o řadě podstatných věcí, týkajících se dané operace (*Bennett, 1991, s. 399 /1. vydání – 1977/*).

Přenos hlasovací moci – většinové a „privilegující“ hlasování

V bezpečnostním režimu OSN dochází k poměrně výraznému přenosu hlasovací moci. Ve VS mají sice všechny státy stejnou (formální) hlasovací sílu (jeden hlas) a žádný stát nemá mimořádné právo veta, ale u všech typů otázek je používáno většinové hlasování (*OSN, 1945, článek 18*). Tzv. důležité otázky jsou rozhodovány 2/3 hlasů přítomných členských států. K důležitým otázkám, spojeným s bezpečnostní problematikou, patří doporučení, týkající se udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, a volba nestálých členů RB. Určité otázky jsou přijímány dokonce prostou většinou. Podle *Charty OSN* stačí v některých otázkách pro přijetí rozhodnutí určitá většina přítomných států, ale v jiných je potřeba určitá většina všech členských států (*Bennett, 1991, s. 86 /1. vydání – 1977/*). Z hlediska mimosmluvních úprav došlo i k uplatnění rozhodování formou konsenzu (*Bennett, 1991, s. 87 /1. vydání – 1977/*).

V Radě bezpečnosti dochází k ještě zásadnějšimu přenosu hlasovací moci než ve VS. Zde platí nejen zásada většinového hlasování, ale stálí členové mají navíc právo veta. Každý člen RB má jeden hlas (*OSN, 1945, článek 27*) a stejně jako ve VS existují i v RB dva typy většinového hlasování. Procedurální rozhodnutí jsou přijímána většinou devíti hlasů. Další otázky vyžadují také většinu devíti hlasů, ale pro jejich schválení zároveň musejí stálí členové hlasovat kladně. V situacích, kdy je některý z členských států přímým aktérem dané otázky, se tento stát neúčastní hlasování.

Patrick McCarthy hovoří v souvislosti s rozhodovacími pravidly RB o tzv. třech hierarchiích vlivu (*McCarthy, 1998, s. 98*). V první řadě poukazuje na to, členové RB mají větší moc než ostatní členské státy OSN (vnější hierarchie). Jak uvádí *Charta OSN*, RB „*má primární odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti*“ (*OSN, 1945, článek 24*). McCarthy vyjmenovává ještě její další ustanovení, která dávají RB výlučnou moc (*McCarthy, 1998, s. 103–104*). Jde například o článek 25, podle něhož se členské státy OSN zavázaly přijmout a vykonávat rozhodnutí RB, nebo o články 39 a 42, podle nichž samotná RB rozhoduje o sankcích nebo o použití síly. Ačkoli tyto příklady větší moci států, které jsou členy RB, jsou jednoznačně příkladem přenosu moci, z hlediska typologie uplatňované v této práci jde spíše o přenos pravomocí než o přenos hlasovací moci.

V souvislosti se druhou ze tří hierarchií McCarthy upozorňuje na to, že právo na trvalé členství v RB je omezeno na pět stálých členů RB. Ostatní členské státy OSN jsou proto ve srovnání se stálými členy velmi znevýhodněny (*McCarthy, 1998, s. 98–100*). Skupina států, z nichž jsou voleni nestálí členové, je totiž velmi rozsáhlá (přes 190 států) v porovnání s deseti místy, která jsou k dispozici. Navíc existují omezení určující, které státy mají být voleny (příspěvek k mezinárodní míru a bezpečnosti, geografické rozdělení). Ve skutečnosti navíc dochází k tomu, že se členy stávají převážně velké státy (*k lednu 1996 nikdy nebylo členy RB 77 států, viz McCarthy, 1998, s. 99*). Znevýhodnění ostatních členských států ve srovnání se stálými členy RB je dále posíleno tím, že nestálí

členové jsou voleni pouze na dva roky, a tak nemají dostatečný čas na to „naučit se“ funkci vykonávat. Členské státy rovněž nemohou být opakovaně voleny za nestálé členy RB v bezprostředně po sobě následujících volebních obdobích. Stejně jako u omezení některých pravomocí na RB, i u omezení stálého členství na určitou skupinu států jde z hlediska naší typologie spíše o přenos pravomocí než o přenos hlasovací moci.

Třetí hierarchie zmiňovaná McCarthym spočívá v tom, že stálí členové mají „privilegující“ právo veta. Ačkoli má každý stát jeden hlas, hlasování o podstatných otázkách zvýhodňuje stálé členy (*McCarthy, 1998, s. 100–103*). Stálí členové navíc rozhodují o tom, zda se jedná o podstatnou nebo procedurální otázku (tzv. „dvojitě veto“).

Závěrem je třeba ještě uvést, že některé další důležité úpravy, týkající se hlasování v RB, nevycházejí z *Charty OSN*. Pokud například dojde ke sporu o tom, zda je konkrétní otázka podstatná nebo procedurální, hlasuje se o určení její povahy podle pravidel hlasování o podstatné otázce (*Bennett, 1991, s. 84 /1. vydání – 1977/*). Tento postup vychází z tzv. vysvětlení „podporujících velmocí“, vydaného na konferenci v San Francisku v roce 1945. Podobným případem je to, že ačkoli článek 27 *Charty OSN* vyžaduje hlasy všech stálých členů při hlasování o podstatné otázce, zdržení se hlasování nebo neúčast nejsou považovány za překážku schválení daného rozhodnutí (*Bennett, 1991, s. 84–85 /1. vydání – 1977/; Gordon, 1994, s. 28*). Do stejné kategorie úpravy hlasovacích pravidel patří i rozhodování formou konsenzu, k němuž docházelo v RB od osmdesátých let (*Mingst, 1995, s. 23; Hulton, 2004, s. 237*).

Shrnutí – nadnárodní režim

Z hlediska syntetického přístupu, ale i z hlediska užšího formálního přístupu je možné bezpečnostní režim OSN charakterizovat jako nadnárodní režim. V rámci tohoto režimu dochází totiž k přenosu pravomocí ve všech třech základních oblastech politického procesu i k přenosu hlasovací moci formou většinového hlasování. V bezpečnostním režimu OSN je právo vytvářet agendu přenášeno na RB a VVP jako na „privilegující“ instituce a na generálního tajemníka jako na nadstátní instituci. V tomto režimu se s přenosem pravomocí setkáváme i v klíčové – rozhodovací – fázi politického procesu. Základním rozhodovacím orgánem bezpečnostního režimu OSN je totiž RB, která je „privilegujícím“ orgánem. O implementační pravomoci se dělí dvě „privilegující“ instituce představované RB a VVP a generální tajemník jako nadstátní instituce. Bezpečnostní režim OSN se dále vyznačuje silným přenosem hlasovací moci, protože VS i RB hlasují pouze většinově a v RB mají navíc stálí členové „privilegující“ právo veta.

NATO

Cíle a instituce – kolektivní obrana, prevence konfliktů a „zvládnání krizí“

Z hlediska užšího formálního přístupu daného *Severoatlantickou smlouvou* je možné za cíle NATO považovat kolektivní obranu a prevenci konfliktů. Článek 5 této smlouvy, který je často označován za její jádro, uvádí, že ozbrojený útok vůči jednomu nebo více členským státům bude považován za útok vůči všem členským státům (*NATO, 1949 b, článek 5*). Státy NATO se zavazují, že si v takovém případě poskytnou vzájemnou pomoc, včetně použití ozbrojené síly. V rámci užšího formálního přístupu je možné připustit i to, že cílem NATO je prevence konfliktů. Článek 2 *Severoatlantické smlouvy* totiž uvádí, že signatáři smlouvy „budou přispívat k rozvoji mírových a přátelských mezinárodních vztahů“ (*NATO, 1949 b, článek 2*). Tímto závazkem došlo k určitému vytyčení prevence konfliktů jako cíle NATO (*viz též Sloan, 2003, s. 9*).

Pokud se podíváme na cíle NATO z hlediska „širších“ přístupů, za cíl NATO lze považovat též „zvládnání krizí“ jako souborné označení pro další druhy konfliktní intervence mimo prevenci konfliktů. Politické dokumenty NATO, přijaté v devadesátých letech (a samozřejmě také jeho praktické působení v tomto období), zřetelně ukazují, že od tohoto

období je dalším cílem působení NATO vedle kolektivní obrany rovněž „zvládání krizí“ (viz *NATO, 2005; též například Carr, 1996, s. 110–131*).

Z užšího (navíc i z širšího) formálního hlediska je organizační struktura NATO velmi slabě vymezena (*stejný závěr viz například Schimmelfennig, 2005, s. 10*). *Severoatlantická smlouva* se zmiňuje pouze o dvou orgánech a v podstatě vůbec nespecifikuje jejich pravomoci (*opět též Schimmelfennig, 2005, s. 11*). Prvním z nich je Rada, později označovaná jako Severoatlantická rada (*North Atlantic Council – NAC*), (*NATO, 1949 b, článek 9*). *Severoatlantická smlouva* uvádí, že NAC má právo zřizovat pomocné orgány, a konkrétně počítá s tím, že dojde ke zřízení obranného výboru, který je tak dalším orgánem, uvedeným ve smlouvě. Ovšem nijak nevymezuje podrobnější charakteristiky ani jednoho z těchto dvou orgánů.

Ani formální (právně závazné) dokumenty nižšího řádu, přijaté NATO, jeho organizační strukturu podstatnějším způsobem nevymezují (*NATO, 1951 a; NATO, 1951 b; NATO, 1952 b*). Z hlediska těchto dokumentů jsou NAC a (plánovaný) obranný výbor pouze doplněny o tři další orgány – o tzv. Mezinárodní administrativu (*International Staff – IS*), (*NATO, 1951 b*), o regionální spojenecká velitelství (*Allied Commands*) a o nejvyšší spojenecké velitele (*Allied Commanders*), (*NATO, 1952 b*). Tyto dokumenty nespecifikují však pravomoci těchto orgánů ani nevymezují další – v současnosti existující – orgány Severoatlantické aliance.

Z hlediska neformálních či implicitních pravidel se současná organizační struktura NATO dělí na tři následující části: základní, politickou a vojenskou strukturu (*NATO, 2001*). Součástí základní organizační struktury jsou dvě instituce, zmíněné v *Severoatlantické smlouvě*, tedy NAC a obranný výbor. Neformální či implicitní pravidla však o obranném výboru hovoří jako o Obranném plánovacím výboru (*Defence Planning Committee – DPC*). Třetím hlavním orgánem základní struktury je podle těchto pravidel Jaderná plánovací skupina (*Nuclear Planning Group – NPG*), (*NATO, 2001, s. 149–151*). NAC, DPC i NPG jsou mezistátními institucemi, neboť v nich zasedají zástupci všech členských států Severoatlantické aliance.

Politická struktura NATO se skládá z nadstátních institucí představovaných IS a generálním tajemníkem (*Secretary General*) NATO. IS ve skutečnosti představuje pouze částečně nadstátní orgán, protože pouze část jeho členů (úředníků) pracuje přímo pro NATO a většina z nich je vysílána členskými státy (*NATO, 2001, s. 220; Cortell – Peterson, 2003, s. 13–20*). Přesto považují IS za nadstátní orgán, protože v této práci vycházím z pojetí, podle něhož je nadstátním orgánem každý orgán, v němž alespoň část členů není představiteli členských států.

Vojenská struktura zahrnuje Vojenský výbor (*Military Committee – MC*), Stálou skupinu (*Standing Group*) MC, Regionální plánovací skupiny (*Regional Planning Groups – RPG*), Mezinárodní vojenskou administrativu (*International Military Staff – IMS*) a regionální spojenecká velitelství i jejich nejvyšší vojenské velitele. Zatímco MC a RPG představují mezistátní instituce, IMS je nadstátní institucí (ve stejném slova smyslu jako IS). V případě Stálé skupiny MC a regionálních spojeneckých velitelů jde o „privilegující“ instituce. Stálá skupina MC se totiž skládá pouze ze zástupců USA, Velké Británie a Francie (*NATO, 1949 a*). Nejvyšší vojenský velitelé představují také „privilegující“ instituce či – přesněji řečeno – funkce, protože v těchto funkcích vždy působí představitelé pouze některých členských států.

Přenos pravomocí – absence přenosu ve smlouvě

Jak již bylo uvedeno, *Severoatlantická smlouva* a formální dokumenty nižšího řádu NATO sice hovoří o některých v současnosti působících institucích NATO, ale nedefinují jejich pravomoci. Z užšího formálního hlediska a navíc i z širšího formálního hlediska je proto nutné dospět k závěru, že v NATO nedochází k přenosu pravomocí. Z neformálního a popřípadě i implicitního hlediska (*zejména NATO, 1949 a; NATO, 1952 a; NATO, 2001*) nicméně v NATO existuje přenos pravomocí, týkající se tvorby agendy a implementace.

Příprava agendy NATO je podle základních politických dokumentů (*NATO, 1949 a; NATO, 1952 a*) svěřena (kromě přirozeného práva členských států podílet se na tomto procesu) následujícím mezistátním orgánům: DPC, MC a RPG. Podle těchto dokumentů má možnost podílet se na tvorbě agendy rovněž Stálá skupina MC jako „privilegující“ instituce (*NATO, 1949 a*). O určitém přenosu pravomocí v oblasti tvorby agendy je možné hovořit i proto, že toto právo má z neformálního či implicitního hlediska též další „privilegující“ instituce představovaná nejvyššími vojenskými veliteli a generální tajemník, IS a IMS jako nadstátní instituce (*NATO, 2001, s. 150, 219–220; viz též Cortell – Peterson, 2003, s. 13–20*). Generální tajemník kromě vlastní přípravy agendy také zprostředkovává mezi členskými státy, napomáhá konzultacím v NATO a poskytuje „dobré služby“ při řešení sporů mezi členskými státy (*NATO, 2001, s. 220*). Rovněž IS funguje nejen jako sekretariát, ale zároveň i jako poradní těleso (*NATO, 2001, s. 220*).

Ke konkrétním úkolům IS a IMS, týkajícím se tvorby agendy, patří například posuzování toho, jakým způsobem je třeba rozvinout kapacity NATO v rámci cílů, stanovených členskými státy (*Cortell – Peterson, 2003, s. 13–20*). IS a IMS současně navrhuje, jaké cíle by měly být v rámci plánovacích period, týkajících se obrany, přijaty a napomáhají také k výměně informací, týkajících se národních kapacit. Jejich další rolí je usnadňovat rozvoj standardizace a infrastruktury a identifikaci společných standardů pro zvýšení vojenské interoperability. V neposlední řadě mohou IS a IMS poskytovat doporučení příslušným institucím NATO i v politické a diplomatické oblasti.

O neformálním či implicitním přenosu pravomocí v rámci NATO není možné hovořit v souvislosti s *rozhodovací fází* politického procesu. O použití síly rozhodují pouze členské státy, nikoli IS nebo IMS (*Cortell – Peterson, 2003, s. 14*). Členské státy mají rovněž v pravomoci budování kapacit NATO a kontrolují prostředky určené na standardizaci a vytváření infrastruktury organizace.

Naopak k neformálnímu či implicitnímu přenosu dochází v *implementační fázi*, kde je generálnímu tajemníkovi svěřen úkol reprezentovat NATO navenek (*NATO, 2001, s. 219–220*). Generální tajemník může rovněž získávat krátkodobé pravomoci ze strany NAC (*Cortell – Peterson, 2003, s. 16*). V minulosti došlo například k jeho pověření civilní stránkou implementace mírové dohody v Bosně. Všechna základní rozhodnutí schvaluje však NAC. Obdobně nemá IS pravomoc sankcionovat členské státy za neplnění závazků, týkajících se budování kapacit.

Na nejvyšší vojenské velitele NATO je pak přeneseno právo vydávat implementační rozhodnutí poté, kdy je rozhodnuto o použití síly (*Cortell – Peterson, 2003, s. 14*). V případě agrese je vrchní spojenecký velitel v Evropě (i vrchní spojenecký velitel v Atlantiku) odpovědný za „*vykonávání vojenských opatření v rámci jeho možností a pravomocí*“ (*NATO, 2001, s. 259 a 264*). Ve skutečnosti však členské státy výrazně kontrolují jeho činnost. Například při zásahu v Kosovu vrchní spojenecký velitel v Evropě Wesley Clark musel žádat o povolení provést zásahy proti vytypovaným cílům (*Cortell – Peterson, 2003, s. 19*).

Přenos hlasovací moci – jednomyslnost jako pravidlo

Z užšího formálního hlediska ani z „širšího“ hlediska nedochází v NATO k žádnému přenosu hlasovací moci. *Severoatlantická smlouva* ani formální dokumenty nižšího řádu hlasovací pravomoci dokonce nikterak neupravují. Přenos hlasovací moci v NATO neexistuje ani z neformálního či implicitního hlediska. Rozhodovací procedury v NAC i ve všech dalších orgánech totiž vycházejí z toho, že rozhodnutí jsou přijímána konsenzem, a nepočítají s žádným typem většinového hlasování (*NATO, 2001, s. 149–150 a 275; Cortell – Peterson, 2003*). V NATO je používána tzv. tichá procedura; pokud se žádný z členských států nevyjádří proti navrhovanému opatření, toto opatření je přijato (*Schimmelfennig, 2005, s. 11*). Pravidla NATO zároveň nezvyšují hlasovací sílu konkrétního státu ve srovnání s jinými členskými státy ani nedávají žádným státům výjimečné právo veta.

Shrnutí – mezivládní režim

Z užšího, a dokonce ani z širšího formálního hlediska v NATO přenos moci neexistuje. *Severoatlantická smlouva* vymezuje pouze dva orgány NATO (NAC a obranný výbor) a vůbec se nezmiňuje o jejich pravomocích. Ačkoli další formální (právně závazné) dokumenty vymezují další instituce NATO (IS, Regionální spojenecká velitelství a nejvyšší vojenské velitele), opět nehovoří o jejich pravomocích.

I z hlediska syntetického přístupu kombinujícího užší formální i „širší“ přístupy je třeba NATO charakterizovat jako mezivládní režim. Z hlediska tohoto přístupu se v NATO lze setkat s přenosem pravomocí pouze v souvislosti s tvorbou agendy a s implementací. V rámci NATO dochází k přenosu tvorby agendy na „privilegující“ i nadstátní instituce. Z „privilegujících“ orgánů se na tvorbě agendy podílejí Stálá skupina MC a nejvyšší vojenští velitelé a z nadstátních orgánů generální tajemník, IS a IMS. Určité implementační pravomoci mají nejvyšší vojenští velitelé („privilegující“ instituce) a generální tajemník (nadstátní instituce). Avšak v klíčové – rozhodovací – fázi politického procesu přijímají veškerá zásadní rozhodnutí pouze mezistátní orgány. Pravidla NATO neprovádějí žádný přenos hlasovací moci.

SPOLEČNÁ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA**Cíle a instituce – „zvládání krizí“ a prevence konfliktů**

Z užšího formálního hlediska, daného *Smlouvou o EU*, je cílem SZBP v oblasti bezpečnosti pouze „zvládání krizí“. *Smlouva o EU* definovala již ve své první přijaté verzi (*Evropská unie, 1992*) jako dva základní cíle SZBP v oblasti bezpečnosti: 1) posilování bezpečnosti Unie a jejích států, 2) ochraňování míru a posilování mezinárodní bezpečnosti. *Amsterodamská smlouva (Evropská unie, 1997)* stanovila v oblasti bezpečnosti konkrétnější cíle, které na úrovni *Smlouvy o EU* předtím absentovaly. Tyto cíle spadaly do oblasti „zvládání krizí“. *Smlouva* konkrétně do svého obsahu zahrnuje tzv. petersbergské úkoly, přijaté Západoevropskou unií (ZEU, *Western European Union*) v roce 1992. Šlo o následující úkoly: o humanitární a záchranné úkoly, o úkoly, týkající se udržování míru, a o úkoly bojových sil při zvládání krizí, včetně vytváření míru¹³ (*Evropská unie, 1997, článek J.7(2)*). *Smlouva z Nice* bezpečnostní cíle SZBP již žádným dalším způsobem nekonkretizuje. Z hlediska „širších“ přístupů je možné za cíl SZBP považovat i prevenci konfliktů, která se jako cíl SZBP začala objevovat v usneseních Evropské rady a Rady EU od poloviny devadesátých let.

Základ organizační struktury EU vytváří pět následujících institucí: Rada EU (*Council of the EU*), Evropská komise (*European Commission*), Evropský parlament (*European Parliament*), Soudní dvůr (*European Court of Justice*) a Dvůr auditorů (*Court of Auditors*), (*Evropská unie, 2005*). K hlavním institucím EU patří i Evropská rada (*European Council*), (*Wallace, 2000 b; Bomberg – Stubb /ed./, 2003*), která však někdy bývá pro svůj méně formální charakter z výčtu hlavních institucí vynechávána.

Smlouva o EU rozlišuje několik mezistátních a nadstátních institucí, působících v oblasti SZBP. Z mezistátních institucí jsou to: Evropská rada, Rada EU, Politický a bezpečnostní výbor (*Political and Security Committee – PSC*). Předsednictví Rady EU, které *smlouva* rovněž počítá mezi instituce SZBP, je „privilegující“ institucí. Tuto funkci totiž vždy vykonává pouze jeden členský stát, přičemž funkce mezi členskými státy rotuje po šesti měsících. *Smlouva* také hovoří o několika nadstátních institucích, konkrétně o generálním tajemníku/Vysokém zmocněnci pro SZBP (*Secretary General/High Representative – SG/HR*), o Jednotce politického plánování a včasného varování (*Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU*), o zvláštních vyslancích, o Evropské komisi a o Evropském parlamentu.

Přenos pravomocí – slabý přenos**Tvorba agendy – nadstátní instituce jako spoluaktéři**

V rámci SZBP dochází k přenosu v oblasti tvorby agendy a implementace. Jde o mezistátní i nadstátní přenos pravomocí. Tvorbu agendy vedle členských států (*Evropská unie,*

1992, článek J.8(3)) zajišťují následující instituce, definované ve *Smlouvě o EU*: Rada EU, PSC, SG/HR, PPEWU, Evropská komise a Evropský parlament. Příprava agendy SZBP se tedy vyznačuje nadstátním přenosem pravomocí.

Mezistátní prvek při vytváření agendy SZBP představují Rada EU a PSC. Rada EU se na tvorbě agendy podílí tím, že navrhuje společné strategie Evropské radě (*Evropská unie, 1997, článek J.3(3)*; *Duke, 2002, s. 94–97*). PSC v souvislosti s přípravou agendy monitoruje mezinárodní situaci v oblastech, které se týkají zahraniční a bezpečnostní politiky. K vytváření konkrétní politiky napomáhá tento orgán tím, že předává posudky Radě EU (*Evropská unie, 2001 b, článek 25*; viz též *Evropská unie, 2001 a, s. 191*). Činí tak na žádost Rady EU nebo na základě vlastní iniciativy. PSC má také vést politický dialog v oblasti SZBP. V případě mezinárodní krize se tedy od PSC očekává, že bude definovat cíle a strategie EU v dané situaci a navrhnout je Radě EU (*Duke, 2002, s. 107*).

Vedle členských států, Rady EU a PSC může však Radě EU předkládat otázky k posouzení a návrhy i několik institucí, které nemají čistě mezistátní charakter. V režimu SZBP dochází tedy k přenosu pravomocí, spojených s přípravou agendy. Pokud se týká předsednictví EU jako „privilegující“ instituce, *Smlouva o EU* nepřipisuje v souvislosti s přípravou agendy této instituci žádné konkrétní pravomoci. Naopak SG/HR má podle ní přispívat k formulaci a přípravě rozhodnutí přijímaných Radou EU (*Evropská unie, 1997, článek J.16*; *Duke, 2002, s. 101–102*). Tuto roli SG/HR potvrdilo i budování EBOP. Důležitým článkem při přípravě agendy SZBP by měla být PPEWU. Jedním z motivů pro její vznik byla snaha vytvořit instituci, která by předkládala analýzy překračující jednotlivé národní pohledy (*Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 272*). PPEWU má čtyři následující cíle (*Evropská unie, 1997*): 1) monitorovat a analyzovat vývoj v oblastech, souvisejících se SZBP, 2) vyhodnocovat zájmy, spojené se SZBP, 3) hodnotit mezinárodní krize a poskytovat včasné varování, 4) připravovat konkrétní expertní zprávy. Všechny tyto cíle souvisejí s touto fází politického procesu, v níž je vytvářena agenda.

Smlouva o EU se přímo zmiňuje o tom, že se na přípravě agendy podílí i Evropská komise, která podle ní může předkládat otázky a návrhy Radě EU (*Evropská unie, 1992, článek J.8(3)*). Na žádost Rady EU podává také návrh, týkající se zajištění implementace určité společné akce (*Evropská unie, 1997, článek J.4(4)*). Od této pravomoci Evropské komise si aktéři EU slibovali zvýšení koherence vnějších vztahů EU jako takových (*Cameron, 1998, s. 69*). Evropská komise může rovněž vznášet náměty vůči PPEWU (*Evropská unie, 1997*), nikoli však vůči PSC (*Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 274*). Právo Evropské komise obracet se na PPEWU lze opět vysvětlit snahou o koherenci vnějších vztahů EU (*Cameron, 1998, s. 69*). Další institucí, která se podle *Smlouvy o EU* může podílet na tvorbě agendy SZBP, je Evropský parlament. Tento orgán může dávat doporučení Evropské radě i Radě EU (*Evropská unie, 1992, článek J.7*). Podle většiny pozorovatelů jsou ale skutečné možnosti zapojení Evropského parlamentu do vytváření agendy SZBP ve srovnání s možnostmi Evropské komise nižší (*Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 277*).

K dalším institucím, podílejícím se na tvorbě agendy, patří Vojenský výbor EU (*EU Military Committee – EUMC*), Vojenský štáb EU (*EU Military Staff – EUMS*), Situační středisko (*Situation Centre – SITCEN*) a Výbor pro civilní aspekty zvládnání krizí (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM*). Uvedené orgány nejsou definovány ve *Smlouvě o EU* (vznikly díky méně formálním rozhodnutím) a primárně se zaměřují na otázky spojené s EBOP.¹⁴ Úkolem EUMC je poskytovat expertizy a doporučení PSC ve vojenských záležitostech (*Evropská unie, 2001 a, s. 193–196*). Stejnou funkci plní i EUMS (*Evropská unie, 2001 a, s. 196–199*). V případě tohoto orgánu se však tato funkce konkrétně týká následujících oblastí: včasného varování, analýzy krizových situací a strategického plánování. Vytváření agendy v záležitostech vojenského charakteru by podle dokumentů zakládajících EBOP mělo vypadat následovně. EUMC a EUMS zpracují danou otázku na základě podnětu Rady EU nebo PSC a poté jednomu z těchto orgánů předloží doporučení. Rada EU nebo PSC na základě tohoto doporučení rozhodne

(Duke, 2002, s. 110). Na přípravě odborných podkladů v rámci EBOP se podílejí rovněž SITCEN a CIVCOM.

Rozhodování – absence přenosu

Rozhodování, týkající se SZBP, náleží do kompetence mezistátních institucí, jako je Evropská rada a Rada EU (Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 261–262). Evropská rada je nejvyšším orgánem SZBP, neboť přijímá hlavní zásady této politiky a vytváří její dva základní instrumenty, tedy obecné směrnice (Evropská unie, 1992, článek J.3(1) a článek J.8(1); Duke, 2002, s. 94; Nugent, 1999, s. 457) a rovněž (od roku 1997) společné strategie (Evropská unie, 1997, článek J.3(2)). Právě vytvořením druhého z těchto instrumentů došlo k určitému posílení role Evropské rady (Cameron, 1998, s. 70).

Rada EU je odpovědná za dodržování hlavních zásad spojených se SZBP. Zajišťuje (spolu s Evropskou komisí) jednotu, konzistenci a efektivnost jednání EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Rada EU postupuje na základě rozhodnutí Evropské rady (tedy na základě obecných směrnic a společných strategií) a náleží jí právo vytvářet společné akce a společná stanoviska jako dva další základní instrumenty SZBP (Evropská unie, 1992, článek J.8(2); Duke, 2002, s. 94; Nugent, 1999, s. 457–458). Kromě vlastního rozhodování v Radě EU mají jednotlivé členské státy také právo požádat předsednictví Rady EU o její svolání (Evropská unie, 1992, článek 8(4)).

Na rozhodování se v omezené míře podílí i PSC. Ten je kromě funkcí spojených s vytvářením agendy pověřen i implementační rolí, neboť vykonává politickou kontrolu a strategické řízení operací na „zvládání krizí“ (viz níže). Z hlediska rozhodovací fáze je podstatné, že pokud Rada EU v daném případě PSC zmocní, PSC může v podstatě samostatně rozhodovat (Evropská unie, 2001 b, článek 25). PSC rovněž vytváří směrnice pro další instituce SZBP nižšího řádu (Evropská unie, 2001 a, s. 191). S těmito institucemi udržuje stálý kontakt a dostává od nich doporučení. Současně řídí pracovní skupiny pro SZBP a dohlíží nad nimi.

Implementace – výrazná role mezistátních institucí

Na implementaci rozhodnutí, přijatých ve SZBP, se podílí celá řada institucí. Kromě Rady EU a PSC jako mezistátních institucí jsou to i předsednictví Rady EU jako „privilegující“ instituce, nadstátní instituce SG/HR a Evropská komise. Implementaci zajišťují i mimosmluvní instituce jako EUMC, EUMS a CIVCOM.

Politický a bezpečnostní výbor monitoruje implementaci schválených politik. Neměl by tak však činit na úkor působení předsednictví Rady EU nebo Evropské komise (Evropská unie, 1992, článek J.8(5); viz též Evropská unie, 2001 a, s. 191). V oblasti implementace má též zajišťovat politickou kontrolu a strategické řízení vojenských operací (Evropská unie, 2001 b, článek 25; Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 266–267).

Předsednictví Rady EU odpovídá za implementaci společných opatření a s tím související vyjadřování pozice EU na mezinárodní úrovni (Evropská unie, 1992, článek J.5). Má též reprezentovat Unii v záležitostech, souvisejících se SZBP. Zatímco v rámci Evropského společenství (ES) je za reprezentaci odpovědná zejména Evropská komise, ve SZBP plní tuto roli právě předsednictví Rady EU (Evropská unie, 2005). Role předsednictví Rady EU je tedy podstatně výraznější ve SZBP než v ES, protože v rámci SZBP nejen připravuje agendu (není dáno Smlouvou o EU), ale též EU reprezentuje navenek (Pernice – Thym, 2002, s. 392). V praxi ovšem vnější reprezentaci v konkrétních případech často vykonává tzv. „místní trojka“, tvořená představiteli předsednictví Rady EU, příštího předsednictví a místní delegace Evropské komise. Z pověření Rady EU vede předsednictví Rady EU od roku 1997 také jednání o mezinárodních dohodách (Evropská unie, 1997, článek 24; Duke, 2002, s. 99–100).

K implementaci SZBP má rovněž přispívat SG/HR, a to tím, že napomáhá při implementaci předsednictví Rady EU (Evropská unie, 1997, článek J.8(3)). V případě meziná-

rodní krize, na jejímž řešení se EU podílí, je konkrétní role SG/HR, týkající se implementace, určována rozhodnutím Rady EU (Duke, 2002, s. 101; Pernice – Thym, 2002, s. 378). Pokud je pověřen předsednictvím Rady EU, SG/HR vede rovněž jednání se třetími stranami (Evropská unie, 1997, článek J.16). Dále má také informovat Radu EU a Evropský parlament o záležitostech, týkajících se možné zvýšené spolupráce mezi skupinou členských států v oblasti SZBP (Evropská unie, 2001 b, článek 27d). V krizové situaci může též na žádost předsednictví Rady EU předsedat PSC (Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 272). Evropská komise jako další nadstátní instituce by se měla podílet na všech činnostech předsednictví Rady EU, souvisejících s naplňováním rozhodnutí a reprezentací EU v oblasti SZBP (Evropská unie, 1992, článek J.5). Od roku 1997 se také může podílet na jednáních o dohodách se třetími stranami, vedených předsednictvím Rady EU, pokud je k tomu pověřena Radou EU (Evropská unie, 1997, článek J.14).

Vojský výbor EU jako jedna z mimosmluvních institucí SZBP nejen připravuje návrhy na vojenskou operaci EU, ale zároveň monitoruje situaci i v době provádění operace. Obdobnou funkci plní rovněž EUMS (Evropská unie, 2001 a, s. 193–196). I CIVCOM má určitou pravomoc v oblasti implementace, neboť zajišťuje koordinaci vytváření kapacit pro civilní „zvládání krizí“.

Přenos hlasovací moci – podmíněné většinové hlasování

Ve SZBP dochází k určitému přenosu hlasovací moci především díky možnosti tzv. hlasování kvalifikovanou většinou (HKV) v Radě EU. HKV dává některým členským státům (velkým státům) větší hlasovací moc. V rámci Rady EU existuje totiž systém tzv. vážných hlasů, podle něhož počet hlasů jednotlivých států narůstá v závislosti na počtu jejich obyvatelstva. Podle Smlouvy o EU je kvalifikovaná většina podmíněna třemi kritérii. Pro určité rozhodnutí musí být získáno 72,3 % hlasů členských států (v platnosti od listopadu 2004) a alespoň polovina členských států. Dále však musí rozhodnutí podpořit alespoň tolik států, kolik představuje 62 % obyvatel všech členských států.

V Radě EU jsou v rámci SZBP možné tři hlasovací procedury: jednomyslné hlasování, HKV a hlasování prostou většinou. Používání HKV a prosté většiny je nicméně značně omezeno. Podle Maastrichtské smlouvy se hlasování prostou většinou vztahovalo pouze na procedurální otázky (Evropská unie, 1992, článek J.8(2)). HKV bylo možné pouze u konkrétních společných akcí, pokud předtím Rada EU rozhodla, že se tímto způsobem bude hlasovat (Evropská unie, 1992, článek J.3(2)). Kvalifikovaná většina byla přitom definována stejným způsobem jako hlasování, týkající se působení Evropského společenství.

Amsterodamská smlouva přinesla určité posílení HKV, neboť specifikovala dva případy, kdy se používá automaticky (Evropská unie, 1997, článek J.13(2); Duke, 2002, s. 96; Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 268–269; Pernice – Thym, 2002, s. 375). Za prvé, k uplatnění HKV dochází při hlasování o společných akcích, o společných pozicích nebo o jakémkoli dalším rozhodnutí na základě již existující společné strategie. Za druhé, HKV se vztahuje i na implementaci společné akce nebo společné pozice, které již Rada EU přijala. Současná verze Smlouvy o EU (Smlouva z Nice) zavedla další tři případy, u nichž se používá HKV. Za prvé, v případě schvalování zvláštních vyslanců (Evropská unie, 2001 b, článek 23(2)) a podle některých interpretací i při schvalování SG/HR a jeho zástupce (viz Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 268). Za druhé, při přijímání dohody, která je třeba k naplnění společné akce nebo společného stanoviska, nebo při hlasování o vnitřním rozhodnutí Rady EU (Evropská unie, 2001 b, článek 24(3)). Za třetí, HKV se používá i při hlasování o zavedení zvýšené spolupráce v oblasti SZBP (Evropská unie, 2001 b, článek 27e).

Určité oslabení jednomyslného hlasování jako základního hlasovacího pravidla SZBP vyplývá kromě uvedených možností hlasování prostou většinou a HKV také z možnosti tzv. konstruktivní abstinence (od roku 1997). Podle tohoto mechanismu platí, že pokud se určitý stát zdrží hlasování a učiní o tomto kroku formální prohlášení, rozhodnutí je přijato (Evropská unie, 1997, článek J.13(1); Duke, 2002, s. 96; Pernice – Thym, 2002, s. 381).

Rozhodnutí nicméně není schváleno tehdy, pokud takové prohlášení učiní větší počet států, než které mají dohromady jednu třetinu hlasů, definovaných v rámci systému hlasování kvalifikovanou většinou.

Navzdory uvedeným výjimkám je přenos hlasovací moci ve SZBP omezený a především podmíněný. Z tohoto důvodu není možné o silném přenosu hlasovací moci v režimu SZBP hovořit. Za prvé, přes možnost HKV u vybraných otázek ve SZBP stále platí v podstatě právo veta. Jestliže je určitý návrh v rozporu s deklarovanými a závažnými zájmy určitého státu, Rada EU o tomto návrhu kvalifikovanou většinou hlasovat nemůže (*Evropská unie, 1997, článek J.13(2)*; *Duke, 2002, s. 97*; *Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 268*; *Pernice – Thym, 2002, s. 379*). V takovém případě může být rozhodnuto, že záležitost bude jednoglasně řešit Evropská rada (opatření tzv. záchranné brzdy). Při rozhodování o předání záležitosti Evropské radě se hlasování kvalifikovanou většinou uplatňuje (*Evropská unie, 2005*).

Za druhé, hlavní rozhodnutí v oblasti SZBP přijímá Evropská rada, která hlasuje jednomyslně (*Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 261*; *Pernice – Thym, 2002, s. 375*). I v Evropské radě se HKV vztahuje pouze na vybraný okruh otázek. Za třetí, již *Maastrichtská smlouva* stanovila, že do procedury HKV nespádají otázky, týkající se obrany (*Evropská unie, 1992, článek J.4(3)*). *Amsterodamská smlouva* toto opatření konkretizovala tak, že nelze HKV uplatnit u akcí, zahrnujících použití ozbrojené síly (*Evropská unie, 1997, článek J.13(2)*). Toto ustanovení bylo potvrzeno i *Smlouvou z Nice*¹⁵ (*Müller-Brandeck-Bocquet, 2002, s. 258*).

Shrnutí – mezivládní režim

Z hlediska užšího formálního i syntetického přístupu představuje SZBP mezivládní režim. Ve SZBP dochází totiž k přenosu pravomocí pouze ve dvou ze tří fází politického procesu – při tvorbě agendy a při implementaci. Právo tvořit agendu je podle *Smlouvy o EU* přenášeno pouze na nadstátní instituce (na SG/HR, PPEWU, Evropskou komisi a Evropský parlament). V oblasti implementace existuje přenos pravomocí na předsednictví Rady EU jako na „privilegující“ instituci a na SG/HR a Evropskou komisi jako na nadstátní instituce. Zásadní rozhodnutí nicméně přijímají Evropská rada a Rada EU jako mezistátní instituce, a proto se SZBP nevyznačuje přenosem rozhodovacích pravomocí.

Ani přenos hlasovací moci neoslabuje mezivládní prvky SZBP do té míry, aby bylo možné celkový přenos moci v tomto režimu označit za silný. Ve SZBP na jednu stranu dochází k přenosu hlasovací moci, a to prostřednictvím možnosti HKV v Radě EU. K přijetí rozhodnutí na základě HKV stačí pouze určitá většina členských států a v rámci této procedury mají současně některé členské státy větší hlasovací sílu než jiné. Přenos hlasovací moci na základě HKV je nicméně podmíněný, protože může být zablokován jakýmkoli členským státem z důvodu jeho deklarovaných národních zájmů. Současně jde o přenos omezený, protože se HKV vztahuje pouze na Radu EU (nikoli tedy na Evropskou radu) a i v Radě EU se týká pouze vybraného okruhu otázek.

* * *

Na počátku této práce, věnované pravidlům dělby moci v bezpečnostních organizacích, jsem na základě pracovní hypotézy předpokládal, že v bezpečnostním režimu OSN dochází k silnému přenosu moci a že NATO a SZBP se vyznačují pouze slabým přenosem moci. Podle této hypotézy by bylo tedy možné bezpečnostní režim OSN popsat jako nadnárodní režim, zatímco NATO a SZBP je třeba charakterizovat jako mezivládní režimy. Zjištění, obsažená v této práci, uvedenou hypotézu potvrzují. Jak ukazuje výše předložený rozbor, bezpečnostní režim OSN vsutku představuje nadnárodní instituci, neboť v něm dochází k silnému přenosu pravomocí i hlasovací moci. Naproti tomu v NATO i ve SZBP existuje pouze slabý přenos pravomocí a hlasovací moci, a proto jde o režimy mezivládní povahy.

Zjištění, obsažená v této práci, představují přínos k současnému výzkumu mezinárodních vztahů, a to především ve třech následujících směrech. Za prvé, výše předložené poznatky přispívají ke zmírnění jednoho podstatného nedostatku současného výzkumu bezpečnostních organizací, který je představován absencí analyticky podloženého popisu dělby moci v těchto organizacích. Ve stávající literatuře lze totiž najít v souvislosti s dělbou moci spíše jakési mlhavé „obrazy“ bezpečnostních organizací než hlubší srovnání a vyhodnocení jejich povahy. Jednotlivé práce například popisují bezpečnostní režim OSN jako „direktoriát“ stálých členů RB, NATO jako „klasickou“ mezinárodní organizaci a SZBP jako „mezivládní“ režim. Tato práce přistupuje k bezpečnostním organizacím na základě souboru obecných předpokladů o přenosu moci v MO. Díky uplatnění těchto předpokladů práce opouští často v zásadě správné, nicméně nepřilíš podrobné „obrazy“ bezpečnostních organizací jako institucí upravujících dělbu moci a nabízí podrobnější poznatky.

Za druhé, práce přináší nejen analyticky podložený popis pravidel dělby moci ve zkoumaných organizacích, ale navíc nabízí vyhodnocení a srovnání těchto pravidel. I v tomto směru podstatně doplňuje dosavadní studium bezpečnostních organizací. To, že v OSN dochází k podstatnému přenosu moci a že stejný jev nelze pozorovat v rámci NATO nebo SZBP, se může jevit jako skutečnost, která je patrná na první pohled. Jedním z úkolů odborného výzkumu je však mimo jiné to, aby prověřoval právě skutečnosti, které se zdají patrné na první pohled, a aby v případě, že se tyto skutečnosti opravdu potvrdí, upřesnil jejich skutečnou povahu. Tato stať ukazuje, že v okamžiku, kdy jsou pravidla dělby moci ve zkoumaných organizacích důkladně prozkoumána, dochází ke zpřesnění dosud pouze implicitních nebo v hrubých obrysech existujících zjištění. Namísto domněnky, že se v OSN setkáváme s podstatně výraznějším přenosem moci než v NATO nebo ve SZBP, je tak například možné předložit jasně formulované zjištění, že zatímco globální bezpečnostní režim (bezpečnostní režim OSN) je režimem nadnárodní povahy, evropské bezpečnostní režimy (NATO, SZBP) mají mezivládní charakter.

Za třetí, tato stať vytváří přínos i z hlediska obecného studia MO. K rozvoji obecného výzkumu MO přispívá již tím, že přistupuje k bezpečnostním organizacím jako k MO. Značná část prací, které se zabývají MO a vznikly v minulých dvou desetiletích, přistupuje k MO jako k nástrojům mezinárodní spolupráce, nikoli jako ke svébytným politickým strukturám mezinárodního systému. Současné studium bezpečnostních organizací není v tomto směru výjimkou. Většina prací, které vznikly po skončení studené války a věnují se bezpečnostním organizacím, vychází z cílů a předpokladů bezpečnostních studií jako podoboru MV a zkoumá tyto organizace primárně jako nástroje multilaterální bezpečnostní politiky.

V souvislosti s obecným studiem MO spočívá další význam této práce v tom, že nabídla podložený a poměrně podrobný konceptuální rámec pro rozbor přenosu moci v MO. V existující literatuře sice najdeme řadu myšlenek, týkajících se dělby moci v MO, avšak tato literatura nenabízí propracovaná kritéria, která by bylo možné aplikovat v empirickém výzkumu. Předložená stať kromě konceptuálního rámce předkládá také metodologický postup pro studium dělby moci v MO. Oba uvedené postupy mohou posloužit jako východisko pro další práce, zabývající se touto problematikou.

Typologie bezpečnostních režimů podle přenosu moci (z hlediska syntetického přístupu)

Režim / typ moci	Bezpečnostní režim OSN	NATO	SZBP
Pravomoc (přenos pravomocí)	Silný přenos	Slabý přenos	Slabý přenos
Hlasovací moc (přenos hlasovací moci)	Silný přenos	Slabý přenos	Slabý přenos
Celková charakteristika	Nadnárodní režim	Mezivládní režim	Mezivládní režim

MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

Analýza OSN, NATO a EU jako tří konkrétních MO rovněž ukázala, že otázka přenosu moci v MO si v odborném výzkumu zaslouží další pozornost. V současnosti se můžeme stále častěji setkávat s tezí, že především EU se od ostatních MO liší svým nebývale silným „nadanárodním“ charakterem. Někteří proto dokonce odmítají EU považovat za MO a namísto toho ji označují za fenomén *sui genesis* nebo za entitu blízkou se svým charakterem k politickému systému v té podobě, v jaké ho známe z domácí politiky. Tyto postoje jsou do značné míry opodstatněné, protože například z hlediska závaznosti či přímé účinnosti norem, vydávaných MO, představuje EU instituci, disponující vskutku ojedinělými pravomocemi. I v tomto případě však různé úhly pohledu mohou vést k odlišným závěrům. Srovnání přenosu moci, k němuž dochází uvnitř MO v rámci jejich bezpečnostních režimů, ukazuje, že z tohoto úhlu pohledu není „nadanárodní“ charakter specifickým rysem EU. V této oblasti EU naopak svou povahou odpovídá mezivládnímu režimu a nadnárodním charakterem se vyznačuje OSN. Tato dílčí studie svědčí tedy o tom, že když je přenos moci v MO v současnosti studován téměř výhradně v souvislosti s EU, mnoho podstatných zjištění zůstává patrně skryto.

Seznam zkratk

V případě zkratk, týkajících se OSN, vycházím z českých názvů a z jejich zkratk, které jsou v českém prostředí poměrně zažitě. U NATO a u SZBP naopak vycházím zpravidla z anglických názvů a z jejich zkratk.

- CIVCOM – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (Výbor pro civilní aspekty zvládnání krizí) EU.
- DPC – Defence Planning Committee (Obranný plánovací výbor) NATO.
- EBOP – Evropská bezpečnostní a obranná politika (European Security and Defence Policy) EU.
- ES – Evropské společenství (European Community).
- EU – Evropská unie (European Union).
- EUMC – EU Military Committee (Vojenský výbor EU).
- EUMS – EU Military Staff (Vojenský štáb EU).
- HKV – hlasování kvalifikovanou většinou (qualified majority voting).
- HSR – Hospodářská a sociální rada (Economic and Social Council) OSN.
- IMS – International Military Staff (Mezinárodní vojenská administrativa) NATO.
- IS – International Staff (Mezinárodní administrativa) NATO.
- MC – Military Committee (Vojenský výbor) NATO.
- MO – mezinárodní organizace.
- MSD – Mezinárodní soudní dvůr (International Court of Justice) OSN.
- MV – obor mezinárodní vztahy.
- NAC – North Atlantic Council (Severoatlantická rada) NATO.
- NATO – North Atlantic Treaty Organization (Organizace Severoatlantické smlouvy).
- NPG – Nuclear Planning Group (Jaderná plánovací skupina) NATO.
- OSN – Organizace spojených národů (Organization of the United Nations).
- PPEWU – Polity Planning and Early Warning Unit (Jednotka politického plánování a včasného varování) EU.
- PR – Poručenská rada (Trusteeship Council) OSN.
- PSC – Political and Security Committee (Politický a bezpečnostní výbor) EU.
- RB – Rada bezpečnosti (Security Council) OSN.
- RPG – Regional Planning Groups (Regionální plánovací skupiny) NATO.
- SG/HR – Secretary General/High Representative (generální tajemník/Vysoký zmocněnec) EU.
- SITCEN – Situation Centre (Situační středisko) EU.

SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika (Common Foreign and Security Policy) EU.

VS – Valné shromáždění (General Assembly) OSN.

VVP – Výbor vojenských představitelů (Military Staff Committee) OSN.

ZEU – Západoevropská unie (Western European Union).

- ¹ Mezinárodní organizaci je možné definovat jako trvale existující instituci, která je založena na formální smlouvě a navíc má také určitou organizační strukturu (Archer, 1992, s. 37 /1. vydání – 1983/; Bennett, 1991, s. 2–3 /1. vydání – 1977/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994, s. 10–11 /1. vydání – 1983/; Keohane, 1989, s. 3–4). Tato práce se věnuje pouze mezivládním MO, nikoli nevládním MO. Mezivládní a nevládní MO se liší tím, že zatímco členy mezivládních MO jsou státy nebo vlády, nevládní MO jsou tvořeny aktéry, kteří nejsou ani státy, ani vládami (viz například Archer, 1992, s. 38–45 /1. vydání – 1983/; Bowett, 1982, s. 11 /1. vydání – 1964/; Feld – Jordan – Hurwitz, 1994, s. 9–39 /1. vydání – 1983/; Jacobson, 1984, s. 11 /1. vydání – 1979/).
- ² Některé dílčí části této práce jsou převzaty z Karlas, 2006 (v tisku). Zatímco předmětem této práce je dělba moci v bezpečnostním režimu OSN, NATO a ve SZBP EU, citované dílo se zabývá celkovými institucionálními strukturami těchto bezpečnostních režimů. Ačkoli se obě práce liší svým zaměřením, jde o výstupy ze stejného výzkumného projektu, zabývajícího se institucionálními strukturami OSN, NATO a EU jako bezpečnostních organizací. Proto tato práce přebírá z Karlas, 2006 (v tisku) některé poznatky, týkající se metodologického přístupu (kapitola Hypotéza a metodologický rámec), cílů a organizačních struktur zkoumaných režimů (kapitola Cíle a instituce – komplexní bezpečnostní politika, kapitola Cíle a instituce – kolektivní obrana, prevence konfliktů a „zvládnání krizí“, kapitola Cíle a instituce – „zvládnání krizí“ a prevence konfliktů) a přenosu pravomocí v oblasti rozhodování (příslušné části kapitol Přenos pravomocí – silný přenos, Přenos pravomocí – absence přenosu ve smlouvě, Přenos pravomocí – slabý přenos).
- ³ Mezinárodní režim představuje stejně jako mezinárodní organizace konkrétní druh mezinárodní instituce. Za poměrně konsenzuální definici mezinárodního režimu lze považovat definici Stephena Krasnera, který charakterizoval režim jako „soubor implicitních a explicitních zásad, norem, pravidel a rozhodovacích struktur, kolem nichž se vytvářejí očekávání aktérů v určité oblasti“ (Krasner /ed./, 1983, s. 2).
- ⁴ Všechny tři mezinárodní instituce zkoumané v tomto příspěvku, tedy OSN, NATO i EU, jsou v této práci považovány za bezpečnostní organizace a současně i za bezpečnostní režimy. Stejně jako režimy jsou i MO založeny na souborech pravidel (viz poznámka 1 a 3 této práce). Od režimů se však liší tím, že jsou dány formálními smlouvami a mají organizační strukturu. OSN, EU i NATO jsou v tomto smyslu nejen režimy, ale zároveň i MO, protože jsou založeny na formálních smlouvách a disponují též organizačními strukturami. Termíny bezpečnostní organizace a bezpečnostní režimy však v této práci nepovažuji za termíny synonymní a zaměnitelné. Vztah mezi MO a režimem zde definuji na základě rozsahu působnosti těchto dvou typů institucí. Z tohoto důvodu považuji MO za kategorii, která je nadřazena režimu, protože zatímco MO může působit ve více oblastech mezinárodních vztahů, režim pokrývá pouze jednu takovou oblast (toto pojetí viz například Hasenclever – Mayer – Rittberger, 1997, s. 11). Pokud tedy označuji v určité části práce například OSN za bezpečnostní organizaci, mám v daném okamžiku na mysli veškerou strukturu a aktivity OSN jako MO. Když naopak hovořím o bezpečnostním režimu OSN, zmiňuji se pouze o té části struktury a aktivit OSN, která primárně souvisí s působením OSN v oblasti bezpečnosti.
- ⁵ Druhým kritériem pro klasifikaci vnitřních institucí určité MO je jejich funkce. Na základě tohoto kritéria je možné hovořit o hlavních orgánech, o výkonných orgánech, o administrativních orgánech, o parlamentních orgánech, o orgánech zastupujících zájmové skupiny, o orgánech se smíšeným členstvím a o podružných orgánech.
- ⁶ Podle rozšířeného pojetí jsou orgány představitelů států označovány jako „mezivládní“ a orgány nadstátních aktérů jako „nadnárodní“. Současně však bývají jako „mezivládní“ označovány MO, které se vyznačují minimálním přenosem moci, a jako „nadnárodní“ MO, v nichž dochází k podstatnému přenosu moci. Dochází tak ke stírání rozdílů v kategorizaci MO/jejich orgánů podle typu jejich členů a podle stupně přenosu moci.
- ⁷ Jelikož v současnosti neexistuje dostatek literatury k politickému procesu v rámci MO, vycházím z prací, které se věnují EU. Ačkoli charakter EU může být jiný než charakter dalších MO, základní fáze politického procesu jsou bezpochyby stejné.
- ⁸ Oficiální literaturu představují především následující zdroje: Basic Facts about the United Nations (OSN, 1998), materiály na www.un.org (OSN, 2005); NATO – Handbook (NATO, 2001), materiály na www.nato.int (NATO, 2005); SZBP – materiály na www.europa.eu.int (Evropská unie, 2005).
- ⁹ V rámci této práce rozlišuji čtyři následující druhy multilaterální bezpečnostní politiky: kolektivní obranu, kolektivní bezpečnost, prevenci konfliktů a „zvládnání krizí“ jako dva typy konfliktní intervence (například Brown, 1994; Miller, 1999; Snyder, 1999; Wouters – Naert, 2001). Kolektivní obranu je možné definovat jako dohodu, která zavazuje státy spojit jejich vojenské síly proti určitému státu nebo státům. Kolektivní bezpečnost ukládá všem státům společně použít jejich síly proti státu, jenž nelegálním způsobem hrozí silou nebo použil sílu proti jinému státu. Současně implikuje, že se státy zavazují řešit vzájemné spory bez použití síly. Prevence konfliktů se od ostatních politik konfliktní intervence (označovaných zde jako „zvládnání krizí“) liší tím, že se týká odlišné fáze konfliktu (vymezené na základě intenzity konfliktu), (Lund, 2002). Zatímco prevence konfliktů se vztahuje k situacím, kdy se prostředím mění ze situace stabilního míru na situaci nestabilního míru, „zvládnání krizí“ je aktivitou probíhající ve fázi otevřené krize či ozbrojeného konfliktu.

- ¹⁰ Je možné rozlišit následující druhy „zvládání krizí“: zvládání krizí (crisis management), zvládání konfliktů (conflict management), zmírňování konfliktů (conflict mitigation), ukončování konfliktů (conflict termination) a řešení konfliktů (conflict resolution), (Lund, 2002). Zvládání krizí představuje snahu zabránit tomu, aby situace vysokého napětí a konfrontace mezi konfliktními stranami přerostly v použití ozbrojené síly a násilí. Zvládání konfliktů je poté možné definovat jako úsilí o zadržení a snížení násilí uskutečňovaného stranami konfliktu a zapojení těchto stran do vzájemné komunikace, která bude směřovat k vyřešení sporu a k ukončení násilí. Zmírňování konfliktů se týká použití ozbrojené síly za účelem zadržení nebo ukončení násilného konfliktu. Ukončování konfliktů označuje aktivitu, která usiluje o ukončení ozbrojeného nepřátelství mezi danými stranami. Konečně řešení konfliktů je obsáhlým pojmem, jenž zahrnuje úsilí udržet vznikající řád v okamžiku, kdy dochází k implementaci dohody ukončující konflikt. V rámci řešení konfliktů jde rovněž o posílení spolupráce mezi stranami ukončeného konfliktu.
- ¹¹ Pro označování prevence konfliktů a jednotlivých druhů „zvládání krizí“ v současnosti existují dva soubory termínů (Lund, 2002). Zatímco první soubor vznikl a převládá v odborné literatuře věnované konfliktům, druhý vznikl v rámci politické praxe v OSN. Pro první soubor je typické používání substantiva konflikt (conflict), druhý soubor se vyznačuje substantivem mír (peace). OSN konkrétně používá pro prevenci konfliktů a výše uvedené druhy „zvládání krizí“ následující označení: prevence konfliktů – preventivní diplomacie (preventive diplomacy), zvládání krizí – krizová diplomacie (crisis diplomacy), zvládání konfliktů – vytváření míru (peacemaking), zmírňování konfliktů – prosazování míru (peace enforcement), ukončování konfliktů – udržování míru (peacekeeping), řešení konfliktů – postkonfliktní budování míru (postconflict peace building). V této práci preferuji první soubor termínů, přičemž druhý soubor připojuji, pokud to okolnosti vyžadují, v závorkách.
- ¹² V této části práce se za účelem srovnání zkoumaných bezpečnostních režimů soustředím pouze na klasifikaci jednotlivých orgánů jejich struktury, nikoli tedy na popis těchto orgánů, kterým se zabývá nepřeberné množství existujících prací.
- ¹³ Z tohoto výčtu je nicméně patrné, že EU chápe zvládání krizí (krizovou diplomacii) a zvládání konfliktů (vytváření míru) jinak, než tomu bývá obvykle (toto zjištění také viz Wouters – Naert, 2001). Zatímco obecně vzato zvládání krizí a konfliktů není založeno na používání síly, EU ve své definici zvládání krizí a konfliktů hovoří o použití ozbrojené síly, které je v obecné rovině spojováno se zmírňováním konfliktů (s prosazováním míru) a ukončováním konfliktů (s udržováním míru).
- ¹⁴ Na vytváření agendy v rámci politicko-diplomatické dimenze SZBP se zaměřují další mimosmluvní instituce: evropská korespondenti, pracovní skupiny SZBP, poradní skupina RELEX a Politicko-vojenská skupina (Evropská unie, 2005).
- ¹⁵ Je nicméně možné dospět k závěru, že HKV je možné alespoň u části otázek, které jsou předmětem bezpečnostní problematiky. Jak například dovozují Pernice a Thym, zatímco vojenská „zvládání krizí“ spadá mimo HKV, civilní „zvládání krizí“ do režimu HKV patří (Pernice – Thym, 2002, s. 379).

Literatura

- Archer, Clive (1992): *International Organizations*. 2nd ed. London – New York: Routledge, 1992 (1. vydání vyšlo v roce 1983).
- Barnett, Michael N. – Finnemore, Martha (1999): *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*. *International Organization*, Vol. 53 (1999), No. 4, s. 699–732.
- Bennett, A. – George, A. L. (1997): *Research Design Tasks in Case Study Methods*. Přípraveno pro konferenci organizovanou the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods a Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 17.–19. 10. 1997.
- Bennett, Alvin LeRoy (1991): *International Organizations: Principles and Issues*. 5th ed. Englewood Cliffs – New Jersey: Prentice-Hall, 1991 (1. vydání vyšlo v roce 1977).
- Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander (eds., 2003): *The European Union: How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Bowett, Derek William (1982): *The Law of International Institutions*. 4th ed. London: Stevens & Sons, 1982 (1. vydání vyšlo v roce 1964).
- Brown, Seyom (1994): *The Causes and Prevention of War*. 2nd ed. New York: St. Martin's, 1994.
- Cameron, Fraser (1998): *Building a Common Foreign Policy: Do Institutions Matter?* In: Peterson, John (ed.): *Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of CFSP*. London: Routledge, 1998, s. 59–76.
- Carr, Fergus (1996): *NATO in the New European Order*. London: Macmillan, 1996.
- Cortell, Andrew P. – Peterson, Susan (2003): *Institutional Design and IO Independence in NATO, the World Health Organization and the World Trade Organization*. Přípraveno pro konferenci *The Delegation to International Organizations*, San Diego, CA, 19.–20. 9. 2003.
- Duke, Simon (2002): *The EU and Crisis Management: Development and Prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2002.
- Elgström, Ole – Jönsson, Christer (2000): *Negotiating in the European Union: Bargaining or Problem-Solving?* *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 (2000), No. 5, s. 684–704.
- Eliassen, Kjell A. (ed., 1998): *Foreign and Security Policy in the European Union*. London: SAGE Publications, 1998.
- Evropská unie (1997): *Amsterdam Treaty*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_other.html (11. 12. 2003).

- Evropská unie (2001 a): European Council, Nice (7.–9. 12. 2000). In: Rutten, Maartje (ed.): From St. Malo to Nice. European Defence: Core Documents. Chaillot Paper, No. 47. Paris: WEU ISS, 2001, s. 168–209.
- Evropská unie (2005): Informační materiály EU, <http://europa.eu.int> (12. 7. 2005).
- Evropská unie (1992): Maastricht Treaty, <http://europa.eu.int/en/record/mt/title5.html> (11. 12. 2003).
- Evropská unie (2001 b): Treaty of Nice, http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html (12. 7. 2005).
- Feld, Werner J. – Jordan, Robert S. – Hurwitz, Leon (1994): *International Organizations: A Comparative Approach*. 3rd ed. Westport, Connecticut – London: Praeger, 1994 (1. vydání vyšlo v roce 1983).
- Gordon, Wendell (1994): *The United Nations at the Crossroads of Reform*. New York: Sharpe, 1994.
- Groom, A. J. R. (1988): *The Advent of International Organization*. In: Taylor, Paul (ed.): *International Institutions at Work*. London: Pinter, 1988, s. 3–20.
- Haggard, Stephan – Simmons, Beth A. (1987): *Theories of International Regimes*. *International Organization*, Vol. 41 (1987), No. 3, s. 491–517.
- Hartley, Keith (1999): *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Hasenclever, Andreas – Mayer, Peter – Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Holland, Martin (ed., 1997): *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*. London: Pinter, 1997.
- Hopkins, Raymond F. – Puchala, Donald J. (1978): *Perspectives on the International Relations of Food*. *International Organization*, Vol. 32 (1978), No. 3, s. 581–616.
- Hulton, Susan C. (2004): *Council Working Methods and Procedure*. In: Malone, David M. (ed.): *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Rienner, 2004, s. 237–252.
- Jacobson, Harald K. (1984): *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*. 2nd ed. New York: Alfred A. Knopf, 1984 (1. vydání vyšlo v roce 1979).
- Karlas, Jan (2006): *Institucionální formy bezpečnostních organizací: srovnání OSN, NATO a EU*. In: Hnízdo, Bořivoj (ed.): *Decentralizace a institucionalizace v EU*. Praha: Fakulta sociálních věd UK, 2006 (v tisku).
- Keohane, Robert (1989): *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics*. In: Keohane, Robert: *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1989, s. 1–20.
- Keohane, Robert (1993): *The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme*. In: Rittberger, Volker – Mayer, Peter (eds.): *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993, s. 23–45.
- Krasner, Stephen D. (ed., 1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Kratochvíl, Friedrich V. – Ruggie, John Gerard (1986): *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*. *International Organization*, Vol. 40 (1986), No. 4, s. 753–775.
- Lipson, Charles (1991): *Why Are Some International Agreements Informal?* *International Organization*, Vol. 45 (1991), No. 4, s. 495–538.
- Lund, Michael S. (2002): *Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning Lessons from Experience*. In: Tongeren, Paul van – Veen, Hans van de – Verhoeven, Juliette (eds): *Searching for Peace in Europe and Euroasia: An Overview of Conflict Prevention and Peace Building Activities*. Boulder, CO.: Rienner, 2002, s. 99–119.
- Malik, Shanin P. (1996): *Peacekeeping and the United Nations*. Aldershot: Dartmouth, 1996.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet – Blank, Kermit (1996): *European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), No. 3, s. 341–378.
- Martin, Lisa L. – Simmons, Beth (1998): *Theories and Empirical Studies of International Institutions*. *International Organization*, Vol. 52 (1998), No. 4, s. 729–758.
- McCarthy, Patrick A. (1998): *Hierarchy and Flexibility in World Politics: Adaptation to Shifting Power in the United Nations Security Council and the International Monetary Fund*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- Miller, Lynn (1999): *The Idea and Reality of Collective Security*. *Global Governance*, Vol. 5 (1999), No. 3, s. 303–332.
- Mingst, Karen A. (1995): *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder: Westview, 1995.
- Mitchell, R. – Bernauer, T. (1998): *Empirical Research on International Environmental Policy: Designing Qualitative Case Studies*. *Journal of Environment and Development*, Vol. 7 (1998), No. 1, s. 4–31.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2002): *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7 (2002), No. 3, s. 257–282.
- NATO (1951 a): *Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces*. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b510619a.htm> (12. 7. 2005).
- NATO (1951 b): *Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organisation, National Representatives and International Staff*. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b510920a.htm> (12. 7. 2005).
- NATO (1949 a): *Final Communiqué of the First Session of the North Atlantic Council (Terms of Reference and Organisation)*. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b490917a.htm> (12. 7. 2005).
- NATO (1952 a): *Final Communiqué of the Ninth Session of the North Atlantic Council („The Lisbon Decisions“ on the Reorganisation of the Alliance and the Appointment of a Secretary General)*. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b520225a.htm> (12. 7. 2005).

MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

- NATO (2005): Informační materiály NATO, <http://www.nato.int> (12. 7. 2005).
- NATO (2001): NATO Handbook. Brussels: NATO Office of Information and Press, 2001.
- NATO (1952 b): Protocol on the Status of International Military Headquarters Set Up Pursuant to the North Atlantic Treaty, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b520828a.htm> (12. 7. 2005).
- NATO (1949 b): The North Atlantic Treaty, <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm> (12. 7. 2005).
- Nielson, Daniel – Tierney, Michael J. (2003): Delegation to International Organizations: Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization*, Vol. 57 (2003), No. 2, s. 241–276.
- Nugent, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*. 4th ed. Basingstoke: Palgrave, 1999.
- OSN (1998): *Basic Facts about the United Nations*. New York: United Nations, 1998.
- OSN (1945): Charter of the United Nations, <http://www.un.org/aboutun/charter> (3. 7. 2005).
- OSN (2005): Informační materiály OSN, <http://www.un.org> (3. 7. 2005).
- Pernice, Ingolf – Thym, Daniel (2002): A New Institutional Balance for European Foreign Policy? *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7 (2002), No. 4, s. 369–400.
- Peterson, John (ed., 1998): *Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of CFSP*. London: Routledge, 1998.
- Peterson, John – Bomberg, Elizabeth (1999): *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 1999.
- Pugh, Michael (ed., 1997): *The UN, Peace and Force*. London: Cass, 1997.
- Regelsberger, Elfriede – Schoutheete de Tervarent, Philippe de – Wessels, Wolfgang (eds., 1997): *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Richardson, Jeremy (1996): Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup. In: Richardson, Jeremy (ed.): *European Union: Power and Policy-Making*. London – New York: Routledge, 1996, s. 3–23.
- Rochester, Martin J. (1986): The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study. *International Organization*, Vol. 40 (1986), No. 4, s. 777–813.
- Ruggie, John G. (1997): The United Nations and the Collective Use of Force: Whither or Whether? In: Pugh, Michael (ed.): *The UN, Peace and Force*. London: Cass, 1997, s. 1–20.
- Shanks, Cheryl – Jacobson, Harold K. – Kaplan, Jeffrey H. (1996): Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981–1992. *International Organization*, Vol. 50 (1996), No. 4, s. 593–627.
- Schiavone, Giuseppe (1997): *International Organizations: A Dictionary*. 4th ed. London – Basingstoke: Macmillan Press Ltd, 1997 (1. vydání vyšlo v roce 1983).
- Schimmelfennig, Frank (2005): Multilateralism in Post-Cold War NATO: Functional Form, Identity-Driven Cooperation. Předneseno na konferenci AUEB International Conference on Assessing Multilateralism in the Security Domain, Delphi, Greece, 3.–5. 6. 2005.
- Simmons, Beth A. – Martin, Lisa L. (2002): International Organizations and Institutions. In: Carlsnaes, Walter – Risse, Thomas – Simmons, Beth A. (eds.): *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002, s. 192–211.
- Sloan, Stanley R. (2003): NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered. Lanham: Rowman and Littlefield, 2003.
- Snyder, Craig A. (1999): *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- Wallace, Hellen (2000 a): Analysing and Explaining Policies. In: Wallace, William – Wallace, Helen (eds.): *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 65–84.
- Wallace, Hellen (2000 b): The Institutional Setting. In: Wallace, William – Wallace, Helen (eds.): *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 3–38.
- Wallander, Celeste A. (2000): Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War. *International Organization*, Vol. 54 (2000), No. 4, s. 705–735.
- White, Nigel D. (1997): The UN Charter and Peacekeeping Forces: Constitutional Issues. In: Pugh, Michael (ed.): *The UN, Peace and Force*. London: Cass, 1997, s. 43–63.
- Wouters, Jan – Naert, Frederik (2001): How Effective is the European Security Architecture? Lessons from Bosnia and Kosovo. *International Comparative Law*, Vol. 50 (2001), No. 3, s. 540–576.

Poznámka

Práce vznikla v rámci výzkumného záměru MSM0021620841 Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika. Práce vychází z předběžné verze jedné z kapitol dizertační práce, kterou autor připravuje jako student doktorského oboru mezinárodní vztahy na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Za poznámky k první verzi zde publikované práce autor děkuje třem anonymním oponentům časopisu Mezinárodní vztahy.