



## ZAHRANIČNÍ POLITIKA: CÍLE, NÁSTROJE A DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) EU byla ustavena v roce 1993 a od té doby ji posilují další postupně uzavírané Smlouvy. Parlament v současnosti na SZBP dohlíží a podílí se na jejím rozvoji, a to zejména podporou Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ), zvláštních zástupců EU a jejich delegací. Rozpočtové pravomoci Parlamentu formují jak rozsah a působnost SZBP, tak finanční nástroje EU, z nichž jsou zahraniční činnosti EU financovány.

### SZBP: ROZVOJ PROSTŘEDNICTVÍM SMLUV

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) Evropské unie byla ustavena na základě Smlouvy o Evropské unii (SEU) v roce 1993 a jejím účelem bylo chránit mír, posilovat mezinárodní bezpečnost, podporovat spolupráci mezi národy a rozvíjet a upevňovat demokracii, právní stát a úctu k lidským právům a základním svobodám.

SEU zavedla systém tří pilířů, přičemž SZBP tvořila druhý pilíř. Amsterodamská smlouva z roku 1997 vytvořila účinnější rozhodovací proces, včetně konstruktivního zdržení se hlasování a hlasování kvalifikovanou většinou. V prosinci roku 1999 ustavila Evropská rada funkci vysokého představitele pro SZBP. V roce 2003 přinesla Niceská smlouva další změny za účelem zefektivnění rozhodovacího procesu a zmocnila Politický a bezpečnostní výbor, zřízený v lednu 2001 rozhodnutím Rady, k vykonávání politické kontroly a strategického řízení operací k řešení krizí.

Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost 1. ledna 2009, přinesla Unii právní subjektivitu a nástrojům vnější služby institucionální strukturu. Zároveň zrušila pilířovou strukturu, kterou zavedla SEU v roce 1993. Smlouva rovněž vytvořila řadu nových subjektů v rámci SZBP, včetně vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, který má rovněž funkci místopředsedy Komise, a nového stálého předsedu Evropské rady. Navíc přinesla založení Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) a modernizaci společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP), která tvoří nedílnou část SZBP (bližší podrobnosti viz [5.1.2](#)).

Právní základ SZBP byl zakotven v SEU a revidován Lisabonskou smlouvou. V člancích 21 až 46 hlavy V SEU jsou zakotvena „obecná ustanovení o vnější činnosti Unie a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP)“. Články 205 až 222 v části 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) se týkají vnější činnosti Unie. Vztahují se na ni též články 346 a 347 v části 7.



## PRAVOMOCI A NÁSTROJE PARLAMENTU V OBLASTI ZAHRANIČNÍ POLITIKY

Navzdory své omezené formální úloze při rozhodování o zahraniční politice Parlament od počátku podporuje koncepci SZBP a usiluje o rozšíření její působnosti. S ohledem na mezinárodní výzvy, které přineslo uplynulé desetiletí, Parlament opakovaně prosazoval zavedení funkce „ministra zahraničních věcí“ EU a vytvoření „evropské diplomatické služby“. V praxi dosáhl Parlament určité míry neformální spolupráce v oblasti zahraničních věcí s ESVČ, předsednictvím Rady, sekretariátem Rady, Komisí a také vnitrostátními parlamenty členských států.

Článek 36 SEU vyžaduje, aby vysoký představitel s Parlamentem pravidelně konzultoval hlavní hlediska a základní volby přijaté v rámci SZBP a aby jej informoval o vývoji této politiky. Parlament pořádá dvakrát ročně rozpravu o zprávě o pokroku při provádění SZBP a klade dotazy a poskytuje doporučení Radě a vysokému představiteli.

Právo Parlamentu být informován a konzultován ve věci SZBP/SBOP bylo ještě více posíleno prohlášením vysoké představitelky z roku 2010 o politické odpovědnosti. Vysoká představitelka v prohlášení mimo jiné stanovila:

- posílení statusu společných konzultačních jednání, která vybrané skupině poslanců Evropského parlamentu umožňují setkávat se se svými protějšky z Politického a bezpečnostního výboru Rady, z ESVČ a Komise a projednávat připravované a probíhající civilní mise v rámci SBOP,
- potvrzení práva zvláštního výboru Parlamentu na přístup k důvěrným informacím týkajícím se SZBP a SBOP. Toto právo vychází z interinstitucionální dohody z roku 2002,
- pořádání výměn názorů s vedoucími misí, vedoucími delegací a dalšími vyššími úředníky EU na schůzích a slyšeních parlamentních výborů,
- svou povinnost předstoupit alespoň dvakrát ročně před Parlament a předložit zprávu o současné situaci, pokud jde o SZBP/SBOP, a zodpovědět dotazy.

Kromě tohoto politického dialogu uplatňuje Parlament svůj vliv prostřednictvím rozpočtového procesu. Parlament, jako jedna ze složek rozpočtového orgánu EU, musí schválit roční rozpočet SZBP. Parlament se také podílí na formování příslušných finančních nástrojů vnější politiky, a to skrze proces třístranných jednání s Radou a Komisí.

Parlament pravidelně dohlíží na operace ESVČ a podává jí svá doporučení k systémovým problémům, mezi něž patří např. rovnováha v zastoupení podle místa původu diplomatů a zastoupení mužů a žen či spolupráce s dalšími orgány EU a diplomatickými službami členských států. Parlament také pořádá pravidelné rozpravy s vysokou představitelkou a zvláštními zástupci EU jmenovanými pro určité oblasti či otázky. Také výbory Parlamentu, které se podílely na zakládání ESVČ, uskutečňují výměny názorů s nově jmenovanými vedoucími delegací ESVČ.



Parlament má také svoji úlohu při sledování jednání o mezinárodních dohodách a jejich provádění. Aby mohla Rada takové dohody uzavřít, je vyžadován souhlas Parlamentu (bližší podrobnosti viz [5.2.1](#), [5.2.3](#)).

## **VNITŘNÍ STRUKTURY PARLAMENTU PODÍLEJÍCÍ SE NA SZBP**

Velkou část práce Parlamentu týkající se SZBP provádí specializované výbory, zejména Výbor pro zahraniční věci (AFET) a jeho dva podvýbory (pro bezpečnost a ochranu – SEDE a pro lidská práva – DROI), dále Výbor pro mezinárodní obchod (INTA) a Výbor pro rozvoj (DEVE). Tyto výbory ovlivňují podobu SZBP prostřednictvím zpráv a stanovisek, která vydávají. Slouží také jako ústřední kontaktní místa Parlamentu se strukturami správy věcí veřejných na celosvětové úrovni (včetně OSN), dalšími orgány EU, předsednictvími Rady a vnitrostátními parlamenty členských států.

Slouží také jako ústřední kontaktní místa Parlamentu se strukturami správy věcí veřejných na celosvětové úrovni (včetně OSN), dalšími orgány EU, předsednictvími Rady a vnitrostátními parlamenty členských států. Práci vztahující se k SZBP vykonávají také delegace Parlamentu, jejichž úlohou je udržovat a rozvíjet mezinárodní vazby Parlamentu (zejména prostřednictvím meziparlamentní spolupráce), podporovat základní hodnoty Unie, mezi něž patří svoboda, demokracie, lidská práva, základní svobody a právní stát. V současnosti existuje 44 stálých meziparlamentních delegací, včetně smíšených parlamentních výborů, výborů pro meziparlamentní spolupráci a dalších parlamentních delegací a smíšených parlamentních shromáždění.

K těmto meziparlamentním delegacím patří:

- Smíšené parlamentní shromáždění AKT-EU, jež bylo zřízeno s cílem vytvořit místo pro setkávání poslanců Evropského parlamentu a volených zástupců zemí Afriky, Karibiku a Tichomoří, které podepsaly dohodu z Cotonou,
- Evropsko-latinskoamerické parlamentní shromáždění (EuroLat), tj. smíšené vícestranné shromáždění vytvořené na základě biregionálního strategického partnerství mezi EU a Latinskou Amerikou a karibskými státy, jež bylo uzavřeno v červnu 1999,
- Parlamentní shromáždění EuroNest – parlamentní fórum pro Východní partnerství EU, které umožňuje setkávání poslanců Evropského parlamentu a poslanců vnitrostátních parlamentů zemí Východního partnerství,
- Parlamentní shromáždění Unie pro Středomoří představuje parlamentní rozměr Unie pro Středomoří, která nahradila evropsko-středomořské partnerství (barcelonský proces).

## **VLIV ČINNOSTI PARLAMENTU NA SZBP**

Zapojení Parlamentu do SZBP přispívá ke zvýšení demokratické odpovědnosti za tuto politiku. Parlament důrazně podporuje rozdělení pravomocí orgánů EU, jak je upravila Lisabonská smlouva, obhájí posílenou úlohu ESVČ, delegací EU a zvláštních zástupců EU, ale také ucelenější politiku a účinnější SZBP. Usiluje o větší soudržnost



politických a finančních nástrojů EU pro vnější politiku, čímž chce předejít zdvojení práce a její neefektivitě.

Parlament poskytuje platformu pro výměnu názorů mezi tvůrci politik jak na úrovni orgánů EU a vlád členských států, tak na úrovni občanské společnosti a epistemických společenství (jako jsou skupiny odborníků a akademičtí pracovníci), čímž přispívá ke zvýšení informovanosti veřejnosti o SZBP a usnadňuje zapojení mnoha různým vládním i nevládním partnerům z EU i mimo ni. Svou činností Parlament posiluje viditelnost zahraničních politik EU a slouží jako pojitko mezi orgány EU a občany.

## **GLOBÁLNÍ STRATEGIE A EVROPSKÝ PARLAMENT**

V červnu 2015 pověřila Evropská rada vysokou představitelku, aby do června 2016 připravila globální strategii EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Pověření navazovalo na strategické posouzení klíčových změn a výzev v globálním prostředí, v němž vysoká představitelka dospěla k závěru, že je třeba přepracovat Evropskou bezpečnostní strategii z roku 2003. Cílem globální strategie bylo poskytnout široký strategický rámec, v němž by EU byla schopna porozumět dnešním mezinárodním výzvám a dokázala jim čelit silným a soudržným způsobem s využitím široké škály nástrojů a mechanismů, které má k dispozici.

Spolu s členskými státy, vnitrostátními parlamenty, odborníky a širší veřejností se Evropský parlament zapojil do konzultačního procesu týkajícího se globální strategie. Parlament organizoval schůze Výboru pro zahraniční věci (AFET) a slyšení odborníků zaměřená na globální strategii a přijal usnesení o „EU v měnícím se globálním prostředí – více propojený, zpochybňovaný a složitý svět“, v němž vyjádřil svá přání ohledně budoucího směřování vnější politiky EU.

Dne 28. června 2016 představila vysoká představitelka v Evropské radě globální strategii pro zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie. Svým důrazem na bezpečnost, snahou o strategickou nezávislost a principiálním, a současně pragmatickým přístupem k evropskému kontextu představuje globální strategie EU významnou změnu filosofie ve srovnání s Evropskou bezpečnostní strategií z roku 2003. Globální strategie EU uvádí pět priorit zahraniční politiky EU:

- bezpečnost naší Unie,
- odolnost států a společností na východě a na jihu,
- integrovaný přístup ke konfliktům,
- kooperativní regionální uspořádání,
- globální správa a řízení pro 21. století.

S cílem realizovat novou strategii zreviduje EU platné odvětvové strategie a vytvoří a zavede nové tematické či geografické strategie v souladu s prioritami globální strategie EU. Bude k nim patřit odvětvová strategie, která určí civilně-vojenskou úroveň ambicí, úkoly, požadavky a priority v oblasti schopností.

Se záměrem uvést vize globální strategie EU pro otázky obrany a bezpečnosti do praxe představila místopředsedkyně Komise, vysoká představitelka Radě pro zahraniční věci



v listopadu 2016 prováděcí plán SBOP, v němž jsou definovány tři okruhy priorit: reakce na vnější konflikty a krize, budování kapacit partnerů a ochrana Unie a jejích občanů.

Plán předkládá v oblasti bezpečnosti a obrany 13 návrhů. Mimo jiné mezi ně patří: každoroční koordinovaný přezkum výdajů na obranu, zlepšení schopnosti rychlé reakce EU (mimo jiné využitím bojových skupin EU) a nová jednotná stálá strukturovaná spolupráce (PESCO) pro členské státy, které jsou ochotny vzít na sebe v oblasti bezpečnosti a obrany větší závazky. Dne 6. března 2018 přijala Rada plán provádění stálé strukturované spolupráce (PESCO). V současné době se v rámci PESCO pracuje na 34 projektech, na nichž se podílí 25 členských států (bližší podrobnosti viz [5.1.2](#)).

S cílem podpořit konkurenceschopnost a inovační kapacitu obranného průmyslu EU zavedla Komise v srpnu 2018 Evropský program rozvoje obranného průmyslu (EDIDP). V květnu 2019 předložila společně s ESVČ společný akční plán, který má usnadnit provádění paktu pro civilní SBOP. Ve svých závěrech ohledně stavu globální strategie EU, které vydala v červnu 2019, doporučila Rada plné uplatnění Evropského obranného fondu, což posílí obranný průmysl a technologie EU.

V říjnu 2019, u příležitosti třetího výročí globální strategie EU, zveřejnila ESVČ zprávu o jejím provádění. Zpráva mimo jiné zdůraznila pokrok, jehož EU dosáhla při překonávání překážek bránících vojenské mobility, a význam spolupráce mezi EU a NATO na poli bezpečnosti a obrany. Ve svém projevu v říjnu 2019 tehdejší místopředsedkyně Komise, vysoká představitelka Federica Mogheriniová prohlásila, že „strategická autonomie a spolupráce s našimi partnery – počínaje NATO – jsou dvě strany téže mince“, a objasnila, že partnerství EU s NATO je mimořádně důležité pro fungování přístupu založeného na „kooperativní autonomii“<sup>[1]</sup>.

Na konci roku 2018 vydal Parlament výroční zprávu o provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky<sup>[2]</sup>. Poslanci v ní opět připomněli své přesvědčení o tom, že problémy EU lze řešit pouze společně, a vyzvali k uplatňování evropské zahraniční a bezpečnostní politiky, která bude skutečně společná a založená na strategické autonomii a její integraci, a to i pokud jde o schopnosti, v oblasti průmyslu a operací. Zpráva mimo jiné doporučuje posílit vnitřní odolnost EU vůči zásahům zvnějšku a vytvořit společnou strategii s mezinárodními partnery; investovat do stability a prosperity západního Balkánu; rozvíjet užší vztahy v rámci Východního partnerství upevňováním hospodářských vazeb a podporovat hospodářský a sociální rozvoj jižního Středomoří a subsaharské Afriky. Zpráva uznává rovněž příznivý vliv zavedení spolupráce PESCO a přezkumu CARD na spolupráci v oblasti obrany.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen  
01/2020

---

[1]Pojmem „kooperativní autonomie“ označuje místopředsedkyně, vysoká představitelka schopnost EU spolupracovat s NATO i s dalšími partnery, aniž by byla ohrožena její vlastní strategická autonomie v oblasti obrany a bezpečnosti.

[2]Přijaté texty, [P8\\_TA\(2018\)0513](#).

