



ZAHRANIČNÁ POLITIKA: CIELE, NÁSTROJE A DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP) bola ustanovená v roku 1993 a odvtedy bola posilnená následne uzatvorenými zmluvami. V súčasnosti Parlament kontroluje SZBP a prispieva k jej rozvoju, najmä podporou Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), osobitných zástupcov EÚ (OZEÚ) a delegácií EÚ. Rozpočtové právomoci Parlamentu formujú rozmer a rozsah pôsobnosti SZBP, ako aj finančných nástrojov EÚ, ktoré podporujú zahraničné aktivity EÚ.

SZBP: ROZVOJ PROSTREDNÍCTVOM ZMLÚV

Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP) Európskej únie bola vytvorená v roku 1993 Zmluvou o Európskej únii (Zmluvou o EÚ) s cieľom zachovávať mier, posilňovať medzinárodnú bezpečnosť, presadzovať medzinárodnú spoluprácu a rozvíjať a upevňovať demokraciu, zásady právneho štátu a dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd.

Zmluvou o EÚ sa zaviedol tzv. systém troch pilierov, pričom SZBP bola druhým pilierom. Amsterdamskou zmluvou z roku 1997 sa stanovil efektívnejší proces rozhodovania vrátane konštruktívneho zdržania sa hlasovania a hlasovania kvalifikovanou väčšinou. V decembri 1999 Európska rada ustanovila funkciu vysokého predstaviteľa pre SZBP. Zmluvou z Nice z roku 2003 sa zaviedli ďalšie zmeny v záujme zefektívnenia rozhodovacieho procesu a Politický a bezpečnostný výbor (PBV) zriadený rozhodnutím Rady v januári 2001 bol poverený vykonávaním politickej kontroly a strategickým usmerňovaním operácií krízového riadenia.

Lisabonská zmluva, ktorá nadobudla platnosť 1. januára 2009, zabezpečila Únii právnu subjektivitu a inštitucionálnu štruktúru pre jej vonkajšiu službu. Okrem toho zrušila pilierovú štruktúru, ktorá bola zavedená Zmluvou o EÚ v roku 1993. Zmluvou sa vytvoril rad nových aktérov v oblasti SZBP vrátane vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, ktorý je zároveň podpredsedom Komisie (VP/PK), a nového stáleho predsedu Európskej rady. Okrem toho sa ňou zaviedla Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) a posilnila sa spoločná bezpečnostná a obranná politika (SBOP), ktorá je neoddeliteľnou súčasťou SZBP (podrobnejšie informácie [5.1.2](#)).

Právny základ SZBP bol ustanovený v Zmluve o EÚ a zrevidovaný v Lisabonskej zmluve. V článkoch 21 až 46 hlavy V Zmluvy o EÚ sa uvádzajú všeobecné ustanovenia o vonkajšej činnosti Únie a osobitné ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike (SZBP). Články 205 až 222 piatej časti Zmluvy o fungovaní



Európskej únie (ZFEÚ) sa vzťahujú na vonkajšiu činnosť Únie. Vzťahujú sa na ňu aj články 346 a 347 siedmej časti zmluvy.

PRÁVOMOCI A NÁSTROJE PARLAMENTU V OBLASTI ZAHRANIČNEJ POLITIKY

Napriek svojej obmedzenej formálnej úlohe v procese rozhodovania o zahraničnej politike Parlament od začiatku podporoval koncepciu SZBP a snažil sa rozšíriť jej pôsobnosť. Vzhľadom na medzinárodné problémy, ktoré sa objavili v uplynulom desaťročí, Parlament opakovane presadzoval vytvorenie funkcie ministra zahraničných vecí EÚ a vytvorenie európskej diplomatickej služby. V praxi dosiahol Parlament určitý stupeň neformálnej spolupráce v oblasti zahraničných vecí s ESVČ, predsedníctvom Rady EÚ, sekretariátom Rady, Komisiou a národnými parlamentmi členských štátov.

V článku 36 Zmluvy o EÚ sa od vysokého predstaviteľa vyžaduje, aby s Parlamentom pravidelne konzultoval o hlavných aspektoch a základných rozhodnutiach SZBP a aby ho informoval o vývoji tejto politiky. V Parlamente sa dvakrát ročne vedie rozprava o správach o pokroku v oblasti SZBP, pričom inštitúcia predkladá otázky a odporúčania Rade a vysokému predstaviteľovi.

Právo Parlamentu byť informovaný a konzultovaný v oblasti SZBP/SBOP sa ďalej posilnilo vyhlásením vysokej predstaviteľky o politickej zodpovednosti v roku 2010. Vo vyhlásení sa okrem iného stanovilo:

- posilnenie statusu spoločných konzultačných schôdzí, ktoré umožňujú určenej skupine poslancov Európskeho parlamentu stretávať sa s partnermi z Politického a bezpečnostného výboru Rady (PBV), ESVČ a Komisie s cieľom diskutovať o plánovaných a prebiehajúcich civilných misiách SBOP,
- potvrdenie práva osobitného výboru Parlamentu na prístup k dôverným informáciám súvisiacim so SZBP a SBOP. Toto právo vychádza z medziinštitucionálnej dohody z roku 2002,
- konanie výmen názorov s vedúcimi misí, vedúcimi delegácií a ďalšími vysokopostavenými úradníkmi EÚ počas schôdzí a vypočutí výborov Parlamentu,
- poverenie vysokého predstaviteľa, aby aspoň dvakrát ročne vystúpil v Parlamente so správou o súčasnej situácii v oblasti SZBP/SBOP a odpovedal na otázky.

Okrem tohto politického dialógu Parlament svoju právomoc vykonáva prostredníctvom rozpočtového postupu. Ako zložka rozpočtového orgánu EÚ musí Parlament schváliť ročný rozpočet SZBP. Pomáha tiež pri utváraní relevantných externých finančných nástrojov prostredníctvom procesu trojstranných rokovaní s Radou a Komisiou.

Parlament pravidelne kontroluje operácie ESVČ a predkladá jej návrhy týkajúce sa štrukturálnych otázok, ktoré siahajú od jej geografickej a rodovej rovnováhy až po jej spoluprácu s ostatnými inštitúciami EÚ a diplomatickými službami členských štátov. Parlament pravidelne diskutuje aj s vysokým predstaviteľom a osobitnými zástupcami EÚ (OZEÚ) vymenovanými pre určité regióny alebo určitú problematiku. Výbory Parlamentu, ktoré pomáhali pri zriadení ESVČ, si tiež vymieňajú názory s novovymenovanými vedúcimi delegácií ESVČ.



Parlament zohráva úlohu aj pri monitorovaní rokovaní o medzinárodných dohodách a vykonávaní týchto dohôd. Jeho súhlas sa vyžaduje na to, aby Rada mohla takéto dohody uzavrieť (podrobnejšie informácie [5.2.1](#), [5.2.3](#)).

VNÚTORNÉ ŠTRUKTÚRY PARLAMENTU ZAPOJENÉ DO SZBP

Značná časť práce Parlamentu v oblasti SZBP sa vykonáva v špecializovaných výboroch, najmä vo Výbore pre zahraničné veci (AFET) a jeho dvoch podvýboroch (pre bezpečnosť a obranu (SEDE) a pre ľudské práva (DROI)), ako aj vo Výbore pre medzinárodný obchod (INTA) a Výbore pre rozvoj (DEVE). Tieto výbory utvárajú SZBP prostredníctvom správ a stanovísk, ktoré vydávajú. Slúžia aj ako hlavné miesta kontaktu Parlamentu so štruktúrami globálnej správy (vrátane OSN), inými inštitúciami EÚ, predsedníctvami Rady a národnými parlamentmi členských štátov.

Prácu súvisiacu so SZBP vykonávajú aj parlamentné delegácie, ktorých úlohou je zachovávať a rozvíjať medzinárodné kontakty Parlamentu (najmä prostredníctvom medziparlamentnej spolupráce) a presadzovať základné hodnoty Únie vrátane slobody, demokracie, ľudských práv, základných slobôd a zásad právneho štátu. V súčasnosti existuje 44 stálych medziparlamentných delegácií zahŕňajúcich spoločné parlamentné výbory, parlamentné výbory pre spoluprácu, iné delegácie Parlamentu a spoločné parlamentné zhromaždenia.

Tieto medziparlamentné delegácie zahŕňajú:

- Spoločné parlamentné zhromaždenie AKT – EÚ, ktoré bolo vytvorené s cieľom združiť poslancov EP a zvolených zástupcov afrických, karibských a tichomorských krajín (AKT), ktoré podpísali Dohodu z Cotonou,
- EuroLat, spoločné mnohostranné zhromaždenie, ktoré vzišlo z biregionálneho strategického partnerstva vytvoreného v júni 1999 medzi EÚ a Latinskou Amerikou a Karibskou oblasťou,
- Parlamentné zhromaždenie (PZ) EuroNest, ktoré je parlamentným fórom Východného partnerstva EÚ a združuje poslancov EP a poslancov národných parlamentov krajín Východného partnerstva,
- Parlamentné zhromaždenie Únie pre Stredozemie predstavujúce parlamentný rozmer Únie pre Stredozemie, ktorá nahradila Euro-stredozemské partnerstvo (barcelonský proces).

VPLYV PARLAMENTU NA SZBP

Zapojenie Parlamentu do SZBP pomáha zvyšovať demokratickú zodpovednosť v rámci tejto politiky. Parlament dôrazne podporuje inštitucionálne prostredie po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy a zasadzuje sa za posilnenú úlohu ESVČ, delegácií EÚ a OZEÚ, ako aj za súdržnejšiu politiku a účinnejšiu SZBP. Vyvíja tlak na väčšiu súdržnosť politických a finančných nástrojov EÚ v oblasti vonkajších politík, aby sa zamedzilo zdvojovaniu a neefektívnosti.

Parlament poskytuje platformu na výmenu názorov medzi inštitucionálnymi a vládnyimi tvorcami politík, ako aj občianskou spoločnosťou a vedomostnými spoločenstvami



(napríklad skupinami expertov a akademickými pracovníkmi), pomáha zvyšovať verejné povedomie o SZBP a uľahčuje účasť širokej palety vládnych i mimovládnych partnerov z EÚ aj mimo nej. Prostredníctvom svojich aktivít Parlament posilňuje viditeľnosť zahraničných politík EÚ a slúži ako most medzi inštitúciami EÚ a jej občanmi.

GLOBÁLNA STRATÉGIA A EURÓPSKY PARLAMENT

V júni 2015 poverila Európska rada vysokú predstaviteľku, aby do júna 2016 vypracovala Globálnu stratégiu pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ (ďalej len „globálna stratégia EÚ“). Tento krok nadviazal na strategické posúdenie hlavných zmien a výziev v globálnom prostredí, v ktorom vysoká predstaviteľka skonštatovala, že je potrebné zrevidovať Európsku bezpečnostnú stratégiu (EBS) z roku 2003. Cieľom globálnej stratégie bolo poskytnúť široký strategický rámec, v ktorom by EÚ mohla porozumieť dnešným medzinárodným problémom a čeliť im rozhodným a jednotným spôsobom, pričom by mohla využiť širokú škálu nástrojov a mechanizmov, ktoré má k dispozícii.

Spolu s členskými štátmi, národnými parlamentmi, expertmi a širokou verejnosťou bol Európsky parlament zapojený do procesu konzultácií týkajúcich sa globálnej stratégie. Parlament zorganizoval schôdzu výboru AFET a vypočutia expertov venované globálnej stratégii a prijal uznesenie s názvom EÚ v meniacom sa globálnom prostredí – prepojenejší, konfliktnejší a komplexnejší svet, v ktorom uviedol, aké smerovanie do budúcnosti si žela pre budúcu vonkajšiu politiku EÚ.

Vysoká predstaviteľka predložila 28. júna 2016 Európskej rade Globálnu stratégiu pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku Európskej únie. S dôrazom na bezpečnosť, snahou o strategickú nezávislosť a principiálnym, no pragmatickým prístupom k európskemu kontextu predstavuje globálna stratégia EÚ významnú zmenu filozofie v porovnaní s Európskou bezpečnostnou stratégiou z roku 2003. Globálna stratégia EÚ uvádza päť priorít zahraničnej politiky EÚ:

- bezpečnosť našej Únie,
- odolnosť štátov a spoločností na východ a na juh od Únie,
- integrovaný prístup ku konfliktom,
- kooperatívne regionálne usporiadania a
- globálne riadenie pre 21. storočie.

EÚ s cieľom realizovať novú stratégiu zreviduje platné odvetvové stratégie a navrhne a zavedie nové tematické alebo geografické stratégie v súlade s prioritami globálnej stratégie EÚ. Medzi nimi bude aj odvetvová stratégia, ktorá konkretizuje civilno-vojenské ambície, úlohy, požiadavky a priority EÚ v oblasti spôsobilosti.

S cieľom uviesť víziu globálnej stratégie EÚ pre obranné a bezpečnostné otázky do praxe predložila VP/PK v novembri 2016 Rade pre zahraničné veci plán vykonávania SBOP, v ktorom určila tri súbory priorít: reakcia na vonkajšie konflikty a krízy, budovanie kapacít partnerov a ochrana Únie a jej občanov.



Plán obsahuje 13 návrhov týkajúcich sa bezpečnosti a obrany. Patria medzi ne koordinované výročné preskúmanie v oblasti obrany (CARD), lepšie spôsobilosti EÚ v oblasti rýchlej reakcie (vrátane nasadenia bojových skupín EÚ) a nová jednotná stála štruktúrovaná spolupráca (PESCO) pre tie členské štáty, ktoré chcú v oblasti obrany prijať ambicióznejšie záväzky. Rada prijala 6. marca 2018 plán vykonávania PESCO. V súčasnosti sa v rámci PESCO pracuje na 34 projektoch, na ktorých sa podieľa 25 členských štátov (podrobnejšie informácie [5.1.2](#)).

S cieľom podporiť konkurencieschopnosť a inovačnú kapacitu obranného priemyslu EÚ ustanovila Komisia v auguste 2018 Program rozvoja európskeho obranného priemyslu (EDIDP) a v máji 2019 spolu s ESVČ predložila spoločný akčný plán, ktorého cieľom je uľahčiť vykonávanie paktu o civilnej SBOP. Vo svojich záveroch z júna 2019 o stave globálnej stratégie EÚ Rada odporučila úplnú implementáciu prostriedkov Európskeho obranného fondu, čím sa posilní obranný priemysel a technológie EÚ.

V októbri 2019 zverejnila ESVČ pri príležitosti tretieho výročia globálnej stratégie EÚ správu o jej vykonávaní. Okrem iného v správe zdôraznila pokrok, ktorý EÚ dosiahla pri prekonávaní prekážok brániacich vojenskej mobilite, a význam spolupráce medzi EÚ a NATO v oblasti bezpečnosti a obrany. Vo svojom prejave v októbri 2019 vtedajšia VP/PK Federica Mogherini uviedla, že „strategická autonómia a spolupráca s našimi partnermi – počnúc NATO – tvorí dve strany tej istej mince“, pričom vysvetlila, že partnerstvo EÚ s NATO má zásadný význam z hľadiska úspešného uplatňovania prístupu založeného na „kooperatívnej autonómii“^[1].

Koncom roka 2018 Parlament vydal svoju výročnú správu o vykonávaní SZBP^[2]. Poslanci v nej opätovne zdôraznili presvedčenie, že výzvy EÚ možno riešiť len spoločne, a vyzvali na skutočnú spoločnú európsku zahraničnú a bezpečnostnú politiku založenú na strategickú autonómii a integrácii, a to aj z hľadiska spôsobilostí, v oblasti priemyslu a operácií. V správe sa okrem iného odporúča posilnenie vnútornej odolnosti EÚ voči vonkajším zásahom a vytvorenie spoločnej stratégie s medzinárodnými partnermi, investovanie do stability a prosperity na západnom Balkáne, podnecovanie rozvoja čoraz užších vzťahov s krajinami Východného partnerstva posilnením hospodárskych väzieb a podpora hospodárskeho a sociálneho rozvoja v oblasti južného Stredozemia a v subsaharskej Afrike. V správe sa taktiež uznáva pozitívny vplyv, ktorý bude mať zavedenie PESCO a CARD na spoluprácu v oblasti obrany.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen
01/2020

[1]Slovami „kooperatívna autonómia“ VP/PK mienila schopnosť EÚ spolupracovať s NATO a ďalšími partnermi bez toho, aby bola ohrozená jej vlastná strategická autonómia v oblasti obrany a bezpečnosti.
[2]Prijaté texty, [P8_TA\(2018\)0513](#).

