



SALVS REI PVBLICAE SVPREMA LEX ESTO.

VYBRANÁ

# TÉMATA

**Portugalské předsednictví v EU:**

**Priority v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky**

**Reforma SZBP na mezivládní konferenci**

*(16/2007)*



Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.  
Mgr. Václav Štěrba

Parlament České republiky  
Kancelář Poslanecké sněmovny  
**Parlamentní institut**

**OBSAH**

|   |          |
|---|----------|
| <b><u>1. REFORMA SMLUV</u></b> .....                                      | <b>3</b> |
| 1.1. <i>Dopady na SZBP</i> .....  | 3        |
| 1.2. <i>Možné dopady na Českou republiku</i> .....                        | 4        |
| 1.3. <i>Role národních parlamentů v SZBP</i> .....                        | 5        |
| <b><u>2. PROGRAM PORTUGALSKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ</u></b> .....                | <b>6</b> |
| 2.1. <i>Hlavní témata SZBP během portugalského předsednictví</i> .....    | 6        |
| 2.2. <i>Specifické portugalské priority v oblasti SZBP</i> .....          | 7        |
| 2.3. <i>Otazník nad summitem s Afrikou – účast Roberta Mugabeho</i> ..... | 7        |
| <b><u>3. RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ</u></b> .....            | <b>8</b> |

## **1. REFORMA SMLUV**

Klíčovou událostí portugalského předsednictví je mezivládní konference, jejímž úkolem je vypracování „reformních smluv“ novelizujících stávající smlouvy o ES/EU. Jednání na mezivládní konferenci vycházejí z mandátu schváleného Evropskou radou v červnu tohoto roku. Nové smluvní uspořádání se promítne i do fungování SZBP a za určitých okolností může mít v této oblasti i přímé dopady na české předsednictví v roce 2009.

### **1.1. Dopady na SZBP**

Smlouva o Ústavě pro Evropu neměnila zásadním způsobem principy fungování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). I nadále to měla být Evropská rada, kdo vymezuje obecné směry SZBP, včetně věcí souvisejících s obranou. I nadále to měla být Rada, která jednomyslně rozhoduje o společných postojích a společných akcích, byť Smlouva o Ústavě pro Evropu zavedla novou terminologii („evropská rozhodnutí vymezující akce, které má Unie provést; postoje, které má Unie zaujmout“). Zůstal také zachován nástroj konstruktivní abstinence, kdy se člen Rady mohl zdržet hlasování o evropském rozhodnutí, nebyl povinen jej provádět, ale zároveň uznával, že rozhodnutí zavazuje Unii jako celek a nebránil jejímu provádění.

Významným reformním krokem Smlouvy o Ústavě pro Evropu bylo vytvoření postu ministra zahraničí EU, jehož činnost by byla vymezena sloučením dosavadních funkcí Vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku, předsedy Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy a Komisaře pro vnější vztahy. Při plnění své funkce by se ministr zahraničních věcí opíral o evropský útvar pro vnější činnost, složený z úředníků generálního sekretariátu Rady a zastoupení Komise a z personálu diplomatických útvarů členských států.

Vytvoření postu ministra zahraničních věcí Unie by významně nezměnilo dosavadní proces tvorby zahraniční politiky EU, který by zůstal v kompetenci Evropské rady a Rady ministrů (pouze by došlo k eliminaci vlivu předsedajícího státu na tvorbu SZBP). Personální propojení tří dosavadních funkcí do jedné pak znamená větší koherenci veškeré vnější činnosti EU a také snazší čitelnost Unie ze strany jejích partnerů. Ani vznik evropského útvaru pro vnější činnost by nebyl ničím kvalitativně novým, pouze by se do něj sjednotily složky, které spolu již dnes musí při realizaci vnějších vztahů EU spolupracovat.

#### Úprava v rámci Mandátu pro mezivládní konferenci v roce 2007

Mandát předpokládá úpravu hlavy V Smlouvy o EU o Společné zahraniční a bezpečnostní politice ve znění dohodnutém mezivládní konferencí z roku 2004. SZBP bude tedy i nadále realizována na základě **specifických postupů upravených ve Smlouvě o EU**. Hlava V Smlouvy o EU by měla být novelizována do podoby ze

Smlouvy o Ústavě pro Evropu, tak jak je výše popsána. Jedinou zásadní změnou pak zřejmě bude přejmenování funkce „ministra zahraničí EU“ na **Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku**. Pokud jde o Smlouvu o fungování Unie, do úvodu její části o vnější činnosti Unie Mandát předpokládá vložení odkazu na zásady a cíle vymezené v hlavě V Smlouvy o EU.

Reformní smlouva by měla jasně stanovit, že SZBP podléhá zvláštním postupům a pravidlům. Aby se předešlo případným dezinterpretacím nově přijatého znění pravidel pro fungování SZBP, mezivládní konference schválí následující prohlášení:

*„Konference zdůrazňuje, že ustanovení Smlouvy o Evropské unii týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně vytvoření úřadu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a vytvoření evropského útvaru pro vnější činnost, nemají vliv na povinnosti členských států ve stávající podobě, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky, ani na jejich zastoupení ve třetích zemích a mezinárodních organizacích.*

*Konference rovněž připomíná, že ustanoveními upravujícími společnou bezpečnostní a obrannou politiku není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky členských států.*

*Zdůrazňuje, že EU a její členské státy budou i nadále vázány ustanoveními Charty Spojených národů a zejména hlavní zodpovědností Rady bezpečnosti a jejích členů, pokud jde o zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.“*

## **1.2. Možné dopady na Českou republiku**

Reforma zakládajících smluv výrazně sníží vliv předsedajícího státu na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a na vnější prezentaci EU.

1) Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku bude zároveň předsedou Rady pro vnější vztahy. Tímto bude výrazně snížen vliv předsedajícího státu na stanovování agendy v této oblasti.

2) Nově vytvořená funkce předsedy Evropské rady omezí vliv předsedajícího státu na přípravu summitů s třetími zeměmi. Nová pravidla se přímo dotknou i premiérů (resp. prezidentů) předsedajících států, kteří přijdou o své dnešní výlučné postavení, kdy společně s předsedou Komise a Vysokým představitelem pro SZBP zastupují na těchto summitech Evropskou unii jako celek.

Zde se nabízí otázka, do jaké míry bude ovlivněno předsednictví České republiky v oblasti SZBP, pokud bude dodržen předpokládaný časový plán – podpis smlouvy v říjnu tohoto roku a její ratifikace všemi členskými státy nejpozději do voleb do Evropského parlamentu (červen 2009).

### **1.3. Role národních parlamentů v SZBP**

Protokol o postavení národních parlamentů v čl. 10, obdobně jako tomu bylo v návrhu Smlouvy o Ústavě, definuje Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie jako novou oblast, ve které může Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC) organizovat konference a debaty a dávat podněty společným institucím. Článek 9 tohoto protokolu hovoří o tom, že EP a národní parlamenty mohou vytvořit organizační struktury pro posílení vzájemných spolupráce. V této souvislosti je třeba připomenout některé návrhy na vytvoření meziparlamentní spolupráce, které se objevily v souvislosti s Smlouvou o ústavě.

V roce 2004 předseda portugalského parlamentu navrhl vytvoření „Meziparlamentní konference národních parlamentů“. Tato Konference neměla být orgánem EU ani sborem zástupců evropských občanů. Měla být vytvořena čistě jako společný orgán národních parlamentů, který jim měl napomoci plnit roli, která jim v procesu evropské integrace náleží. Vytvoření konference bylo inspirováno fungující konferencí výborů pro evropské záležitosti. V návrhu byly identifikovány dvě základní oblasti, kterými by se národní parlamenty v integračním procesu měly, v návaznosti na návrh ústavní smlouvy, zabývat. První byla oblast kontroly subsidiarity a druhou oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která zůstává v rámci evropské integrace na úrovni mezivládní spolupráce. Parlamenty členských zemí jsou suverénní zastupitelské sbory a mohou vstupovat do meziparlamentních organizací na základě vlastního rozhodnutí. Pokud by navrhovaná konference neaspírovala na formální začlenění do smluvního rámce EU, resp. zakotvení do institucionálního rámce, může být vytvořena i mimo smluvní rámec.

Ve stejném roce předložil předseda belgického senátu a tehdejší předseda meziparlamentního shromáždění Západoevropské unie návrh na vytvoření meziparlamentního shromáždění zástupců národních parlamentů specializovaného na kontrolu Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Je skutečností, že na úrovni EU neexistuje parlamentní kontrola v oblasti SZBP a ani vznikající společné obrany. Pro kontrolu ze strany EP chybí dostatečný právní základ a především přímá vazba na národní exekutivy.

S ohledem na složitost rozhodovací procedury v oblasti SZBP by existence podobného meziparlamentního shromáždění mohla přispět k vytváření konsensu mezi členskými státy a zároveň posílit národní parlamenty v jejich kontrolní činnosti.

Na základě rozboru právního základu nelze předpokládat, že by toto shromáždění mohlo kontrolovat SZBP a vznikající obranu jako celek a přímo se zapojit do rozhodovací procedury EU. Vzhledem k tomu, že SZBP je stále založena na mezivládní spolupráci, by podobné shromáždění sloužilo pouze jako nástroj přenášející podněty na národní úroveň.

Tyto návrhy připomínáme proto, že se jistě objeví obdobné iniciativy v souvislosti s návrhem reformní smlouvy.

## **2. PROGRAM PORTUGALSKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ**

Priority portugalského předsednictví představil premiér José Sócrates nejdříve portugalskému parlamentu (27.6. 2007) a posléze též v unijních institucích. 11.7. 2007 proběhla nad jeho prezentací rozprava v Evropském parlamentu.<sup>1</sup> V oblasti SZBP Portugalsko především zdědilo dlouhodobá témata, zároveň však avizovalo několik svých specifických prioritních témat.

### **2.1. Hlavní témata SZBP během portugalského předsednictví**

- Vztahy s Ruskem: během portugalského předsednictví proběhne další summit EU-Rusko. Je otázkou, zda se Portugalsku podaří zvrátit ochlazení vztahů mezi EU a Ruskem (zablokování jednání o nové partnerské dohodě kvůli polskému masu, základny protiraketové obrany ve střední Evropě, kauza Litvyněnko, zhoršení vztahů s Estonskem, opakovaná kritika lidskoprávní situace v Rusku ze strany EU atd.), když to samé se nepodařilo Německu.
- Vztahy s Ukrajinou: Na pozadí vyostřené vnitropolitické situace a předčasných voleb na Ukrajině proběhne v září summit EU s touto zemí. Klíčovým zájmem EU je přispět ke stabilizaci situace.
- Západní Balkán: Ústředním tématem i nadále zůstává Kosovo. Nesnadným úkolem pro předsednictví bude udržet jednotu EU v této otázce. Během podzimu by měla být podepsána Stabilizační a asociační dohoda s Černou Horou. Podpis obdobné dohody se Srbskem bude záviset na jeho spolupráci s ICTY. Na konci roku by měly vstoupit v platnost vízové a readmisní dohody se zeměmi západního Balkánu.
- Rozšíření: Budou pokračovat přístupové rozhovory s Chorvatskem a Tureckem. Francie dále avizuje zájem prezidenta Sarkozyho diskutovat na summitu Evropské rady v prosinci hranice dalšího rozšiřování. Portugalské předsednictví by se takové diskusi (jejíž ústředním bodem by byla evropská perspektiva Turecka) nejraději vyhnulo.
- Evropská bezpečnostní a obranná politika: Zasedání Rady se v listopadu (tak jako obvykle) zúčastní ministři obrany členských států, kteří budou diskutovat o dalším směřování EBOP a stanoví roční agendu a tříletý finanční rámec pro práci Evropské obranné agentury (pro roky 2008, resp. 2008-2010).
- Summity: Kromě již zmíněných summitů s Ruskem a Ukrajinou proběhnou též pravidelné summity s ASEAN, Čínou a Indií. Nad rámec smluvních závazků se třetími zeměmi organizuje Portugalsko též summity s Brazílií (4.7. 2007) a s Afrikou (12.12. 2007).
- Aktuální témata mezinárodních vztahů: Předsednictví se bude muset angažovat v dlouhodobě problematických záležitostech, jakými jsou vývoj v Iráku, Íránský jaderný program, Mírový proces na Blízkém východě, konflikty v Dárfúru a Somálsku, Afghánistán atd.

---

<sup>1</sup> Záznam z rozpravy viz v dok. [11844/07](#).



## **2.2. Specifické portugalské priority v oblasti SZBP**

**Summit s Brazílií (4.7. 2007)** byl prvním svého druhu. Jedná se o navázání strategického vztahu rostoucí ekonomickou velmocí. Vztahy EU s Brazílií si podle Portugalska zaslouhují podobnou úroveň, jakou mají vztahy EU s Čínou, Indií či Ruskem. Zájmem jak Portugalska, tak Brazílie, je tyto summity periodicky opakovat. Ve společném tiskovém prohlášení ze summitu obě strany předpokládají konání dalšího summitu, není však dále rozvedeno, v jaké časové perspektivě. Bude záležet na dalším předsednickém triu (Francie, Česká republika, Švédsko), zda se ve svém programu rozhodnou vztahy s Brazílií tímto směrem rozvíjet.

**Spolupráce se Středomořským regionem.** Prioritou je posílení vztahů s jižními sousedy na základě Barcelonského procesu a posílené Politiky sousedství. Tzv. Eurostředomořské konference by měly být prostředkem pro důkladnou politickou debatu zejm. o otázkách rozvoje a migrace.

**Summit s Afrikou.** Portugalsko zorganizuje v prosinci 2007 v pořadí druhý summit EU-Afrika (první proběhl v roce 2000 v Káhíře). Během posledních sedmi let neměla Unie s Afrikou strukturovaný institucionální dialog, což je pro portugalského premiéra nepochopitelným selháním evropské zahraniční politiky. Summit by měl položit základy novému strategickému partnerství mezi Evropou a Afrikou, které bude brát v úvahu otázky udržitelného rozvoje, míru, boje s nemocemi a potřebu oboustranně výhodného a vyváženého přístupu k migraci.

Zájem Evropy o Afriku pak také souvisí růstem jejího významu jak v oblasti energetických zdrojů, tak na mezinárodní scéně obecně. Jistou hnací silou pro EU je rychle rostoucí angažovanost Číny v Africe.

## **2.3. Otazník nad summitem s Afrikou – účast Roberta Mugabeho**

Prezident Zimbabwe Robert Mugabe má od roku 2002, v rámci omezujících opatření EU vůči Zimbabwe, zakázán vstup na území EU. Proto také nebyl pozván na summit mezi EU a Afrikou, který se měl uskutečnit v roce 2003. Řada dalších afrických státníků se tehdy s Mugabem solidarizovala, odmítla se podílet na přípravách summitu a summit tak musel být nakonec zrušen.

Obdobný scénář by se mohl opakovat i tento rok. Portugalsku tak zřejmě nakonec nezbude než Mugabeho pozvat a doufat, že tento se odmítne summitu zúčastnit. Jeho přítomnost na summitu by totiž znamenala velký problém pro řadu evropských státníků (v čele s Gordonem Brownem a Angelou Merkelovou).

Tento problematický aspekt přípravy summitu byl zmíněn i během projednávání portugalských priorit v Evropském parlamentu. Několik poslanců se jednoznačně vyjádřilo proti účasti R. Mugabeho na summitu (Kirkhoppe – EPP-DE, Neyts-Uyttebroeck – ALDE, Farage – IND/DEM). Předseda Evropské komise Barroso připustil, že se jedná o nepříjemnou politickou a diplomatickou záležitost, nicméně tyto problémy by se neměly stát překážkou vytváření euro-afrického strategického partnerství. Vztahy EU a Afrikou nesmí být ohroženy jedním diktátorem.

### **3. RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ**

- **Předběžná agenda zasedání Rady během portugalského předsednictví**, 27.6. 2007, dok. [11268/07](#).
- **Oficiální program předsednického tria** – ke stažení [ZDE](#).
- **Oficiální program portugalského předsednictví** – ke stažení [ZDE](#).
- **Projev premiéra Sócrata v portugalském parlamentu (27.6. 2007)** – ke stažení [ZDE](#).
- **Změna smluv, na nichž je Unie založena** (závěry Evropské rady a mandát pro mezivládní konferenci), 26.6. 2007, dok. [11222/07](#).
- **Stanovisko Evropského parlamentu ke svolání mezivládní konference**, usnesení z 11.7. 2007, dok. [11626/07](#).
- **Reformovat Evropu pro 21. Století**, stanovisko Evropské komise ke svolání mezivládní konference, 13.7. 2007, dok. [11625/07](#).
- **Prezentace programu portugalského předsednictví na plenárním zasedání Evropského parlamentu ve Štrasburku**, 11.7. 2007, dok. [11844/07](#).
- BARYSCH, Katynka: **Portugal's Presidency**. Center for European Reform, červenec 2007, ke stažení [ZDE](#).
- GRANT, Charles: **Treaty would not concede new powers on foreign policy**. Financial Times, 21.6. 2007, ke stažení [ZDE](#).