

# MOŽNOSTI PARLAMENTNÍ SPOLUPRÁCE V OBLASTI VNĚJŠÍCH VZTAHŮ PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

**Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.**  
**Ing. Mgr. Jan Němec**

Informační podklad č. 3.088  
září 2010

Obsah:

<b>VÝCHODISKA MEZIPARLAMENTNÍ SPOLUPRÁCE</b> .....	2
<b>NÁVRHY SOUVISEJÍCÍ S ÚSTAVOU PRO EVROPU</b> .....	4
<b>AKTUÁLNÍ NÁVRHY</b> .....	4
<b>ZÁVĚR</b> .....	6
<b>MOŽNOSTI ŘEŠENÍ</b> .....	7

### Východiska meziparlamentní spolupráce

Vzájemná spolupráce parlamentů členských zemí EU, resp. spolupráce vnitrostátních<sup>1</sup> parlamentů a Evropského parlamentu, je kromě již institucionalizované podoby (např. COSAC<sup>2</sup>, setkání zástupců EP a vnitrostátních parlamentů, setkání výborů pořádaných parlamentem předsednické země) určována také postupem evropské integrace. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu nové smluvní uspořádání primárního práva, které vytvořila Lisabonská smlouva<sup>3</sup> a některé návrhy, které se objevují v souvislosti s platností nového uspořádání primárního práva.

Pokud jde o nové smluvní uspořádání, je třeba v první řadě zmínit oblasti, ve kterých Lisabonská smlouva posiluje postavení vnitrostátních parlamentů. Jedná se o:

- rozšíření práva na informace,
- zapojení vnitrostátních parlamentů do procesu revize Smluv,
- zapojení vnitrostátních parlamentů do činnosti Evropské unie v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva,
- kontrolu zásady subsidiarity.

V uvedených oblastech budou vnitrostátní parlamenty spolupracovat především v rámci COSAC a dalších k tomuto účelu vytvořených a vytvářených mechanismů<sup>4</sup>.

S ohledem na samotnou spolupráci vnitrostátních parlamentů v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je třeba uvést, že Smlouvy se touto problematikou specificky nezabývají. Pouze protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii říká, že COSAC „*může rovněž pořádat meziparlamentní přednášky na zvláštní témata, zejména*

<sup>1</sup> V této práci je používán termín vnitrostátní parlamenty, který především v souvislosti s Lisabonskou smlouvou nahrazuje v předchozím období používaný termín národní parlamenty. Pokud je použit termín národní parlament, jde o jeho použití v dobovém kontextu.

<sup>2</sup> COSAC (Konference výborů pro evropské záležitosti, Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) byl vytvořen v roce 1989 jako meziparlamentní orgán složený z členů národních parlamentů, kteří se zabývají evropskými záležitostmi. Schází se pravidelně dvakrát ročně za účasti zástupců národních parlamentů členských a kandidátských (od roku 1994) zemí a Evropského parlamentu. Za Českou republiku jsou členy COSAC výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny a výbor pro záležitosti Evropské unie Senátu. ČR se pravidelně účastní setkání, provádí testy subsidiarity (včetně účasti v pilotním projektu) a každý rok zpracovává odpovědi na dotazník týkající se projednávání evropských záležitostí v parlamentu a spolupráce s Komisí. Od 1. září 2006 je Parlament České republiky napojen na přímý komunikační kanál Komise, jímž jsou distribuovány evropské legislativní návrhy a konzultační dokumenty.

<sup>3</sup> Lisabonská smlouva je souhrnné označení pro Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o fungování Evropské unie. Společná zahraniční a bezpečnostní politika je upravena Smlouvou o Evropské unii.

<sup>4</sup> Více informací k tomuto tématu je možné nalézt ve studii Parlamentního institutu č. 1-204 Lisabonská smlouva a vnitrostátní parlamenty.

*jednat o otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky*“<sup>5</sup>. Podněty COSAC ovšem v souladu s uvedeným programem vnitrostátní parlamenty nijak nezavazují.

Spolupráce národních parlamentů a Evropského parlamentu v oblasti zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky je možná i bez jakékoliv opory ve smluvním základu EU. Parlamenty členských zemí Unie jsou suverénní zastupitelské sbory a mohou vstupovat do meziparlamentních organizací na základě vlastního rozhodnutí a v souladu s ústavními principy každého členského státu.

Dlouhou dobu probíhala v oblasti zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky meziparlamentní spolupráce zejména v rámci shromáždění Západoevropské unie<sup>5</sup>, které nahrazovalo existenci samostatného meziparlamentního orgánu Unie zabývajícího se touto problematikou. Maastrichtská a Amsterodamská smlouva vymezovaly vztah mezi Unií a Západoevropskou unií, která měla poskytovat Unii zejména přístup k operativním prostředkům. Smlouva z Nice již toto ustanovení neobsahuje, Západoevropská unie byla v čl. 17 SEU ve smlouvě z Nice zmíněna pouze v souvislosti s možností členských států realizovat jejím prostřednictvím alianční závazky: „*Tento článek nebrání rozvoji užší spolupráce mezi dvěma nebo více členskými státy na dvoustranné úrovni v rámci Západoevropské unie*“.

Protokol k článku 42 SEU, který je součástí Lisabonské smlouvy, uvádí, že „Evropská unie vypracuje společně se Západoevropskou unií pravidla pro posílení vzájemné spolupráce“. Západoevropská unie v současné době vykonává pouze funkce vyplývající z článků V a IX modifikované Bruselské smlouvy z roku 1955, která Západoevropskou unií zakládá. Článek V obsahuje závazek kolektivní obrany a článek IX obsahuje závazek institucionální spolupráce v rámci Západoevropské unie. Podle prohlášení předsednictví Stálé rady ZEU z 31. 3. 2010 by veškerá činnost ZEU měla být ukončena do konce června 2011<sup>6</sup>.

Rozhodnutí o ukončení činnosti Západoevropské unie je reakcí na existenci ustanovení o společné obranné politice, která obsahuje Smlouva o Evropské unii v čl. 42 – 46. Účelem její existence je vytvořit pro Unii civilní a vojenské kapacity pro vedení misí mimo území Unie. V tomto smyslu nahrazuje společná obrana předchozí spolupráci se Západoevropskou unií, která měla Unii potřebné kapacity poskytovat.

Vytváření společné evropské a obranné politiky a společné obrany, stejně tak jako postupný zánik Západoevropské unie, přitom nejsou přímým důsledkem přijetí Lisabonské smlouvy, ale jsou výsledkem dlouhodobé politiky Unie. Vytvoření systému společné obrany je součástí smluvního základu Unie od jejího vzniku. Zánik ZEU ovšem znamená také zánik shromáždění ZEU, tedy jediné existující platformy pro spolupráci vnitrostátních parlamentů v obranné politice. Již v období příprav Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která obdobně předpokládala vznik obranné politiky Unie a zánik Západoevropské unie, se objevily první návrhy na vytvoření nové meziparlamentní struktury pro spolupráci v této oblasti.

<sup>5</sup> Oficiální název je Evropské bezpečnostní a obranné shromáždění – shromáždění ZEU.

<sup>6</sup> Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom Brussels, 31 March 2010

## Návrhy související s Ústavou pro Evropu

V roce 2004 např. 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 COSAC. V návrhu byly identifikovány dvě základní oblasti, kterými se národní parlamenty v integračním procesu měly, v návaznosti na návrh tzv. ústavní smlouvy, zabývat. První oblastí byla kontrola subsidiarity a druhou oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která zůstává v rámci evropské integrace na úrovni mezivládní spolupráce.

Ve stejném roce (2004) 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.

## Aktuální návrhy

Zatím nejkomplexnější návrh na úpravu meziparlamentní spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné obrany je **návrh předsednictví Západoevropské unie**, který byl zveřejněn v červnu 2010. Návrh předpokládá vytvoření stálé meziparlamentní konference, která by projednávala danou problematiku. Návrh obsahuje následující body:

- konference by měla být vytvořena na základě protokolu Lisabonské smlouvy (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a měla by být tvořena zástupci vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu;
- velikost národních delegací by měla být založena na systému poměrnosti. Každá delegace by měla obsahovat zástupce výborů pro evropské záležitosti, pro obranu a pro zahraniční záležitosti;
- konference by měla spolupracovat s EP, status zástupců EP bude určen;
- stálá konference bude projednávat výroční zprávu Rady EU a na zprávu bude Radě odpovídat;
- stálá konference bude mít dva pracovní výbory – pro zahraniční záležitosti a pro obranu;
- sekretariát stálé konference by měl být zčásti stálý a zčásti rotující mezi členskými zeměmi;
- konference by se měla dvakrát za rok setkat s politickým a bezpečnostním výborem<sup>7</sup> a dalšími relevantními institucemi Unie. Sama konference by se měla setkávat dvakrát za půl roku v hlavním městě předsednické země Unie;
- stálá konference by měla vytvořit zvláštní síť národních parlamentů;
- stálá konference bude napomáhat národním parlamentům při výkonu jejich nezávislých ústavních pravomocí na evropské úrovni;
- centrum konference bude v Bruselu;
- stálá konference bude usilovat o logistickou, administrativní a překladatelskou podporu od unijních institucí;
- cestovní náklady budou hradit národní parlamenty;
- náklady na infrastrukturu bude hradit Rada EU (cca 1 mil. euro za rok).

<sup>7</sup> Jde o poradní a pracovní orgány Rady, který se zabývá bezpečnostní politikou.

Tento návrh je doposud nejpropracovanějším návrhem na vytvoření meziparlamentní spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Důvodem je především proklamované ukončení činnosti struktur Západoevropské unie. Zajímavým momentem návrhu je jeho napojení na strukturu Rady a provázání činnosti konference s politickým a bezpečnostním výborem.

K možnosti další meziparlamentní spolupráce v oblasti zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky v Evropě se 21. července 2010 vyjádřila také **italská parlamentní delegace do shromáždění ZEU**. Poslanci a senátoři Italského parlamentu zmiňují možnost zapojení konference předsedů zahraničních výborů (COFACC) a pravidelných jednání předsedů výborů obranných a bezpečnostních výborů, které organizuje předsednická země. Vyjadřují ovšem obavu, že tato fóra mohou danou problematiku projednávat z velice úzkého pohledu a nepostihnou celkovou bezpečnost evropského kontinentu. Delegace proto navrhuje vytvoření meziparlamentní konference pro bezpečnostní a obrannou politiku, která by se skládala z členů EP, zástupců parlamentů členských a kandidátských zemí EU a členských zemí NATO, které nejsou členy Unie. Pokud jde o složení delegací, shoduje se s návrhem předsednictví ZEU s dodatkem, že je třeba zajistit zastoupení opozice v jednotlivých zemích. Jednání konference by bylo otevřené i pro vysokého představitele Unie. Základnu by konference měla v Bruselu a s ohledem na složení by měla logisticky a organizačně spolupracovat s Evropským parlamentem.

Z července 2010 je také **příspěvek britské Sněmovny lordů**. Sněmovna lordů navrhuje vyjít právě z existující struktury konference předsedů zahraničních a obranných výborů a navrhuje vytvoření kombinovaného systému setkávání předsedů zahraničních výborů a výborů pro obranu. Podle Sněmovny lordů neexistuje žádný důvod pro paralelní jednání předsedů zahraničních a obranných výborů. S tím souvisí navýšení počtu zástupců jednotlivých národních parlamentů na maximální počet šesti zástupců (po třech z jedné komory). Plné členství v tomto shromáždění by měly pouze parlamenty členských zemí EU a EP. Setkání by se mělo konat jednou za půl roku (v rámci předsednictví), vždy v Bruselu, ovšem mimo Evropský parlament. Za přípravu setkání by měla být zodpovědná tzv. Trojka parlamentů předsednických zemí (tedy zástupci stávající, předchozí a budoucí předsednické země). Administrativu a sekretariát shromáždění by měla zajišťovat také Trojka, lze uvažovat o spolupráci s COSAC.

Z uvedených návrhů vyplývá, že možnou platformou pro spolupráci vnitrostátních parlamentů je **konference předsedů zahraničních výborů (COFACC)**. Jde o pravidelná setkání předsedů zahraničních výborů vnitrostátních parlamentů a zahraničního výboru Evropského parlamentu, která pořádá předsednická země Unie. Na rozdíl od COSAC nemá tato konference explicitní zakotvení ve smluvním základu Unie, podobně jako návrh předsednického podvýboru je založena na obecných ustanoveních protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Pravidelným tématem jednání COFACC by se mohla stát společná zahraniční a bezpečnostní politika. Pokud jde o společnou obranu, potom je nutno zmínit **pravidelné setkávání předsedů obranných a bezpečnostních výborů**, která také pořádá předsednická země Unie.

## Závěr

Zapojení vnitrostátních parlamentů do kontroly evropské bezpečnostní politiky a vznikající evropské obrany je nutné ze dvou hledisek. Prvním hlediskem je potřeba udržet obecný model civilní kontroly nad ozbrojenými silami. Evropský parlament nemá v současné institucionální struktuře Unie dostatečné pravomoci k tomu, aby mohl tuto kontrolu vykonávat. Navíc by nebylo vhodné, aby Evropský parlament v této oblasti nahrazoval vnitrostátní parlamenty. Otázky zahraniční politiky a obrany jsou tradičně chápány jako suverénní rozhodnutí členských států a samotné zapojování Evropského parlamentu představuje v některých členských zemích důvod k diskusím o ztrátě suverenity. Vnitrostátní parlamenty, na rozdíl od EP, musí navíc na národní úrovni kontrolovat plnění článku 42 SEU, který garantuje nedotknutelnost specifik obranného uspořádání členských států. Tento článek garantuje „zvláštní povahu“ většinou dlouhodobé a tradiční politiky některých členských států a jejich závazků v oblasti obrany, přičemž jsou výslovně zmíněny závazky vyplývající z členství v NATO. Jiné formy „zvláštní povahy“ nejsou zmíněny.

Otázka zvláštní povahy obranné politiky členských států se však dotkla i vyjednávání nového referenda v Irsku. Zatímco v prvním referendu v Irské republice občané nesouhlasili s přijetím Lisabonské smlouvy, ve druhém v r. 2009 nakonec hlasovali v požadované většině kladně. Stalo se tak mimo jiné i na základě garancí ze strany ostatních členských států. Závěry Evropské rady v Bruselu v roce 2009 a následná mezivládní dohoda mezi členskými státy Unie vyjádřila vůči Irsku garance týkající se i oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky: *„Společná zahraniční a bezpečnostní politika (...) zajišťuje Unii operativní schopnost pro vedení misí mimo její území k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace Spojených národů. Tato politika se nedotýká bezpečnostní a obranné politiky jednotlivých členských států, včetně Irska, ani závazků žádného členského státu. Lisabonskou smlouvou není ovlivněna ani dotčena tradiční irská politika vojenské neutrality. Členské státy – včetně Irska, které jedná v duchu solidarity, a aniž by tím byla dotčena jeho tradiční politika vojenské neutrality – určí povahu pomoci či podpory, která má být poskytnuta členskému státu, jenž se stane na svém území cílem teroristického útoku nebo ozbrojeného napadení.“*

Z výše uvedených garancí vůči Irsku lze dovodit, že záruky směřující ke garanci specifik národní obrany se týkají i záruk vůči zemím tzv. neutrálním, resp. zemím bez aliančního závazku. Ustanovení článku 42 SEU však především explicitně uznává povinnosti členských států Unie, které vyplývají z jejich členství v NATO. Závazky vůči NATO jsou primární. Případné vytvoření společné obrany Unie tedy předpokládá nové řešení vztahu mezi Unií a NATO. Z 27 členských států Unie pouze šest zemí není členy NATO (Rakousko, Kypr, Finsko, Irsko, Malta a Švédsko).

Jak ukazuje příklad Irska, zakomponování společné obranné politiky, resp. systému společné obrany do smluvního uspořádání Unie, naráží na ústavní principy členských států. Souhlas s vytvořením systému společné obrany musí členské státy vyjádřit v souladu s vlastními ústavními principy. V případě, že budoucí společná obrana bude spočívat ve vytvoření nového systému obrany, lze předpokládat, že by schvalování v České republice probíhalo podle čl. 10a Ústavy (mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci) a v souladu s čl. 39 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že pro „přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech

*poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů*“. Konkrétní procedura schvalování bude ovšem záležet na zvolené formě společné obrany.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze konstatovat, že zapojení vnitrostátních parlamentů do systému kontroly zahraniční politiky a vznikající obranné politiky Unie je nutným krokem. Unie musí překlenout mezifázi, ve které stávající smluvní uspořádání, resp. míra integrace, nevytváří dostatečné nástroje pro civilní kontrolu bezpečnostních struktur ze strany parlamentů. Druhým důvodem pro existenci meziparlamentní spolupráce je existence vnitrostátních rozhodovacích postupů v případě budoucího schvalování systému společné evropské obrany.

Případné nahrazení parlamentního shromáždění ZEU by však nemělo být omezeno pouze na spolupráci v rámci Unie. Současné parlamentní shromáždění ZEU zahrnuje širší spektrum zemí (Island, Norsko, Turecko, Albánie, Chorvatsko, Bosna a Hercegovina, FYROM, Moldávie, Černá Hora, Ruská federace, Srbsko, Ukrajina). V rámci takto koncipovaného shromáždění je možné diskutovat širší otázky evropské bezpečnosti.

### **Možnosti řešení**

Vytváření evropské obranné politiky bude do velké míry záviset na schopnosti Unie provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Společná obranná politika bude součástí zahraniční politiky Unie a bude se odvíjet od schopnosti členských států realizovat zahraniční vojenské mise. Vůči realizaci zahraničních misí je tradičně v členských zemích silná opozice, a to především ve vnitrostátních parlamentech. **Z tohoto pohledu se jeví jako vhodné přenést meziparlamentní diskusi na téma unijní obranné politiky na půdu konference předsedů zahraničních výborů – COFACC.** Pro toto řešení hovoří zejména větší institucionalizace a pravidelnost setkávání. Projednávání pokroku v oblasti obranné politiky by se mělo stát pravidelnou agendou jednání COFACC. Toto uspořádání nebrání tomu, aby se konference předsedů výborů pro obranu také věnovala otázkám vytváření společné obrany. Předsednická země by potom měla být odpovědná za vzájemné informování obou konferencí. Institucionální propojení jednání COFACC a výborů pro obranu, jak je navrhuje Sněmovna lordů, se jeví jako politicky i administrativně náročné. Návrh by totiž znamenal faktický zánik existence COFACC i konference předsedů výborů pro obranu a vytvoření nové společné konference obou výborů realizované v rámci agendy předsednické země Unie. Dalším problémem je, že v mnoha zemích existují společné výbory pro obranu a vnitřní bezpečnost. Zánikem samostatné konference předsedů těchto výborů by se komplikovala meziparlamentní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti.

Pozitivním aspektem tohoto řešení je, že společná bezpečnostní a obranná politika bude pravidelně projednávána, stane se pravidelným bodem jednání COFACC. To umožní vytvoření stále institucionální vazby na vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a širší koordinaci v rámci celého systému vnějších vztahů Unie. Negativním aspektem tohoto řešení je omezení parlamentní dimenze kontroly evropské obrany pouze na unijní úroveň. Unie by ve vlastním zájmu neměla ztratit kontakt s ostatními zeměmi, které se v současné době podílejí na činnosti parlamentního shromáždění ZEU. Tento negativní aspekt by mohl být vyřešen dvěma způsoby. První způsob spočívá v integraci těchto zemí do jednání COFACC. Druhý způsob spočívá ve vytvoření zvláštní meziparlamentní konference, která by vycházela např. z návrhu předsednictva ZEU. Toto řešení je problematické z pohledu smluvního zakotvení. Předně by musela být vytvořena nová smluvní základna, která by toto seskupení zastřešila. Pokud by se tímto smluvním základem

staly Smlouvy o Evropské unii a o fungování Evropské unie, potom by nemohlo být nové parlamentní fórum založeno na rovnoprávném postavení všech zúčastněných zemí. V tom případě by stačilo rozšíření jednání COFACC na dvě zasedání během předsednictví a např. jedno z těchto zasedání by se konalo v rozšířeném formátu.

Další možností je přijetí nové deklarační, která by vyjadřovala snahu všech zúčastněných zemí, resp. parlamentů, vytvořit společné fórum pro jednání a pro spolupráci. Toto uspořádání by ovšem stálo absolutně mimo smluvní základ Unie.

Jako efektivní řešení se proto jeví přenesení agendy současného parlamentního shromáždění ZEU na COFACC, dále rozšíření periodicity jednání COFACC a vytvoření pravidelného jednání COFACC v rozšířeném formátu.

COFACC by ale musela být rozšířena o další zástupce z výborů, aby byla zastoupena i opozice, resp. vláda, pokud je křeslo předsedy zahraničního výboru vyhrazeno opozici. Další souvislostí tohoto řešení je, že takto koncipovaná COFACC by ke své činnosti potřebovala administrativní zázemí na úrovni současného stálého sekretariátu COSAC, respektive rozšíření agendy tohoto stálého sekretariátu o otázky společné obrany.