

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Jindřich Mach

**Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku po
Lisabonské smlouvě**

Diplomová práce

Olomouc 2018

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku po Lisabonské smlouvě vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 21. března 2018

.....
Podpis

Tímto bych rád poděkoval doc. JUDr. Václavu Stehlíkovi, Ph.D., LL.M. za odborné vedení, rady a připomínky při zpracovávání mé diplomové práce.

Přehled používaných zkratk

Asthon – Catherine Margaret Asthon

Barosso – Jose Manuel Barosso

Charta OSN – Charta Organizace spojených národů

EU – Evropská unie

EOA – Evropská obranná agentura

ESD – Evropský soudní dvůr

ESVČ – Evropská služba pro vnější činnost

Juncker – Jean Claude Juncker

Komise – Evropská komise

Merkelová – Angela Merkelová

Mogherini – Federica Mogherini

NATO – Severoatlantická aliance

OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

OSN – Organizace spojených národů

Paul – Jonas Paul

Rada – Rada Evropské unie

SBOP – Společná bezpečnostní a obranná politika

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

Společenství – Evropská společenství

Soudní dvůr – Soudní dvůr Evropské unie

SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Unie – Evropská unie

Vnější vztahy – Vnější vztahy EU

Vysoký představitel Unie – Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Vysoký zástupce – Vysoký zástupce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku

Zvláštní zástupce – Zvláštní zástupce Evropské unie

Obsah

| | |
|---|----|
| Přehled používaných zkratk | 4 |
| Úvod | 8 |
| 1 Vnější vztahy EU | 11 |
| 1.1 Definice vnějších vztahů EU | 11 |
| 1.2 Obecný právní rámec vnějších vztahů EU | 12 |
| 1.3 Typologie vnějších politik | 16 |
| 1.4 Právní subjektivita EU | 17 |
| 1.4.1 Právní subjektivita EU a členské státy | 18 |
| 1.4.2 Právní subjektivita EU, třetí státy a mezinárodní organizace | 19 |
| 2 Společná zahraniční a bezpečnostní politika | 21 |
| 2.1 Rozhodování v SZBP | 22 |
| 2.1.1 Procedura rozhodování | 23 |
| 2.2 Nástroje SZBP | 24 |
| 2.3 Institucionální zajištění SZBP | 28 |
| 2.3.1 Evropská rada a stálý předseda Evropské rady | 28 |
| 2.3.2 Rada Evropské unie | 29 |
| 2.3.3 Evropská komise | 30 |
| 2.3.4 Evropský parlament | 31 |
| 2.3.5 Soudní dvůr EU | 32 |
| 2.3.6 Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku | 32 |
| 2.3.7 Role zvláštních zástupců | 36 |
| 2.3.8 Evropská služba pro vnější činnost | 38 |
| 2.4 Společná bezpečnostní a obranná politika jako nedílná součást společné zahraniční a bezpečnostní politiky | 41 |
| 2.5 Dílčí závěr | 43 |
| 3 Vysoký představitel Unie v interakci s vybranými orgány EU | 45 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1 | Vysoký představitel Unie a Komise | 45 |
| 3.2 | Vysoký představitel Unie a Evropský parlament | 48 |
| 3.3 | Vysoký představitel Unie a Evropská rada..... | 49 |
| 3.4 | Vysoký představitel Unie a Rada Evropské unie | 50 |
| 3.5 | Náročnost funkce vysokého představitele Unie a možnosti jeho zastupování... 51 | |
| 3.5.1 | Zastupování v Komisi | 52 |
| 3.5.2 | Zastupování v Evropském parlamentu | 52 |
| 3.5.3 | Zastupování v Evropské radě..... | 53 |
| 3.5.4 | Zastupování v Radě | 53 |
| 3.5.5 | Zastupování při reprezentaci Unie navenek..... | 54 |
| 3.6 | Dílčí závěr..... | 55 |
| 4 | Činnost vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ve vybraných případech z praxe | 56 |
| 4.1 | Funkční období Catherine Margaret Asthon | 56 |
| 4.1.1 | První rok: rozporuplné kroky a ostrá kritika..... | 56 |
| 4.1.2 | Krize v Libyi | 57 |
| 4.1.3 | Íránský jaderný program | 59 |
| 4.1.4 | Srbsko – Kosovská krize..... | 60 |
| 4.2 | Funkční období Federici Mogherini | 61 |
| 4.2.1 | První rok: cílevědomý vstup do funkce a velká očekávání..... | 62 |
| 4.2.2 | Ukrajinská krize | 63 |
| 4.3 | Dílčí závěr..... | 68 |
| | Závěr..... | 70 |
| | Seznam zdrojů | 73 |
| | Abstrakt | 84 |
| | Abstract..... | 85 |
| | Klíčová slova | 86 |

Keywords..... 86

Úvod

Společná zahraniční politika Evropské unie je jednou z velice důležitých, ale též značně komplikovaných oblastí evropského integračního procesu. Dnes si lze myslet, že tato oblast by měla v integraci jakou je Evropská unie (dále jen „EU“ či „Unie“) hrát jasnou prioritu, nicméně její vznik i vývoj byl velice pozvolný a problematický. Tato oblast dlouhodobě figurovala mimo rámec zřizovacích smluv Evropských společenství (dále jen „Společenství“). Mnoho debat a snaha o pevnější vytvoření institucionální struktury společné evropské zahraniční politiky, přes Davignonovy zprávy či Evropskou politickou spolupráci, nedospěly k její efektivnější realizaci. Významný milník nastal až počátkem 90. let vznikem Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále je „SZBP“).

Její vznik byl stvrzen ve Smlouvě o Evropské unii neboli Maastrichtskou smlouvou, vytvářející tzv. Maastrichtský chrám, skládající se ze tří pilířů. Druhý mezivládní pilíř tvořila právě tato SZBP. Zakotvení do druhého pilíře zcela naprosto odráží samu komplikovanost této politiky, tedy spor se suverenitou jednotlivých členských států, které nerady svěřují své pravomoci v otázkách zahraniční politiky či obrany do rukou jiného, natož supranacionálního subjektu. Tím, že SZBP byla napevno součástí primárního práva, se nicméně nevyřešila velice podstatná otázka, a to kdo bude Unii v této oblasti kontinuálně reprezentovat. Řešení přinesla o několik let později Amsterodamská smlouva, která dala za vznik funkci vysokého zástupce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (dále jen "vysoký zástupce"). Během několikaletého vývoje pozice určitého reprezentanta EU, vyvíjející se přes vysokého zástupce, návrh ministra zahraničních věcí Unie a později současného vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoký představitel Unie“), dostala notných změn a byla předmětem mnoha diskuzí. Unijní zahraniční politika je velice živým tématem. I z tohoto důvodu jsem si jako téma práce vybral právě funkci vysokého představitele Unie, vzniklé na základě Lisabonské smlouvy, podle jejíž revize primárního práva se celá EU v současnosti řídí.

Obsahově je práce členěna do čtyř kapitol. První kapitola pojednává o oblasti vnějších vztahů Unie, respektive obecné legislativní úpravě této oblasti v rámci primárního práva. Kapitola je koncipována zejména z deskriptivního hlediska jako obecný úvod do tématu práce. Zahrnuta je legislativa v rámci obou základajících smluv, tedy Smlouvy o Evropské Unii (dále jen „SEU“) a Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Oblast vnějších vztahů zahrnuje či s ní souvisí poměrně velké množství jednotlivých unijních politik, proto část této kapitoly je taktéž věnována jejich typologii. Celkové komplexnější pojednání o každé z nich

by nebylo z hlediska rozsahu i cíle tématu práce obsahově vhodné. Součástí kapitoly je i pojednání o problematice právní subjektivity Unie, která je nepochybně s oblastí vnějších vztahů úzce spjata.

Následující druhá kapitola je již zaměřena na oblast SZBP, respektive roli vysokého představitele Unie. Cílem této kapitoly je jak pojednat o SZBP, jejích nástrojích, způsobu rozhodování či institucionálním zajištění, tak zejména zanalyzovat funkci vysokého představitele Unie z hlediska legislativního zakotvení a vymezení pravomocí.

Vzhledem k úsilí o realizaci koherentnější a koordinovanější zahraniční politiky je zřejmé, že vysoký představitel Unie není osamoceným subjektem v rámci SZBP, který by veškerou agendu vykonával sám. Z toho důvodu je třetí kapitola věnována zejména jeho kooperaci s ostatními unijními orgány.

Závěrečná kapitola pak pojímá analýzu a zhodnocení funkce vysokého představitele Unie na vybraných případech z praxe. Součástí je analýza vztahu vysokého představitele Unie se členskými státy v souvislosti s jednotlivými vybranými případy, neboť ony jsou i nadále hlavními hybateli unijní politiky navenek, což ostatně plyne z jejího mezivládního charakteru.

Závěr práce již shrnuje dané téma, potvrzuje, nebo vyvrací stanovené hypotézy spolu s návrhy *de lege ferenda*.

Vysoký představitel Unie by měl zocelovat zahraniční politiku Unie ve smyslu koherentního hlasu navenek a zároveň ji koordinovat a udržovat v určité stabilitě. Měl by tedy podněcovat k lepší reprezentativnosti Unie a také přispět k její větší efektivitě a soudružnosti navenek. Záměrem tudíž je odpovědět na to, zda se podařilo dosáhnout těchto výše zmíněných cílů, respektive jak vysoký představitel Unie přispívá k jejich plnění. Z těchto důvodů je hlavním cílem práce zhodnocení celkové činnosti vysokého představitele Unie za účelem zjistit, zda dovede reprezentovat jednotný unijní postoj v zahraničněpolitických otázkách s ohledem na legislativní zakotvení a jemu svěřené pravomoci. Zároveň je též cílem zhodnotit, zda dané pravomoci případně i důkladně aplikuje v praxi.

Výzkumná otázka je tedy stanovena takto: *„Dovede vysoký představitel Unie na základě jemu svěřených pravomocí dostatečně reprezentovat Unii jako tzv. jednotný hlas EU“?*

K výzkumné otázce jsou stanoveny tyto hypotézy: 1. *„Vysoký představitel Unie dovede dostatečně Unii zastupovat tzv. jednotným hlasem, neboť k tomu disponuje postačujícím rámcem pravomocí.“* 2. *„V praxi vysoký představitel Unie jemu svěřené pravomoci dostatečně nenaplnuje k zastupování Unie tzv. jednotným hlasem“.*

Jako výzkumná metoda je zvolena komparativní analýza, jejímž prostřednictvím je účelem srovnání pravomocí vysokého představitele Unie s možnostmi, které mu vyplývají ze

smluvního rámce EU a jeho reálnou činností. Pro práci je nezbytná jak analýza zřizovacích Smluv, sekundárního práva, tak i dalších souvisejících unijních právních předpisů spolu s odbornou literaturou, dokumenty, odbornými časopisy či judikaturou a relevantními internetovými zdroji vztahujícími se k tomuto tématu.

1 Vnější vztahy EU

První kapitola se věnuje legislativní úpravě vnějších vztahů EU (dále jen „vnější vztahy“). Z hlediska komplexnosti tématu práce je dle mého názoru nezbytné se zaměřit na základní legislativní rámec, v jehož mantinelech se tato oblast evropské integrace pohybuje. Cílem kapitoly je obecné uvedení do problematiky vnějších vztahů. Měla by poskytnout základní deskriptivní náhled, přičemž následující části práce již budou zaměřeny na funkci vysokého představitele Unie a jeho roli v rámci SZBP.

Lisabonská smlouva značně proměnila „tvář“ i fungování EU. Změny se odehrály napříč všemi různými okruhy její působnosti a nejinak tomu bylo i u oblasti vnějších vztahů. Došlo k poměrně rozsáhlé revizi zřizovacích smluv, tedy Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, u které došlo ke změně názvu na Smlouvu o fungování Evropské unie. Právě z těchto dvou dokumentů, na kterých se Unie zakládá¹, bude kapitola vycházet.

1.1 Definice vnějších vztahů EU

V primárním právu lze nalézt několik ekvivalentů označujících oblast zahraniční politiky EU. Jedná se o pojmy „vnější vztahy EU“, „vnější činnosti EU“, „vztahy s okolním světem“, „činnost na mezinárodní scéně“, „mezinárodní vztahy“, „zahraniční věci“ či „zahraniční politika“.² Právní úprava nikterak neposkytuje přesnou definici některého z nich, ani případně neřeší vztahy mezi nimi. Že se skutečně jedná o ekvivalenty, volně užívané na několika místech primárního práva, dokazuje např. čl. 18 odst. 4 SEU, který říká: „Vysoký představitel je jedním z místopředsedů Komise. Zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie. Při plnění těchto úkolů v Komisi, a pouze pro tyto úkoly, podléhá vysoký představitel postupům, které upravují fungování Komise, v rozsahu, v jakém je to slučitelné s odstavci 2 a 3.“³ Tato ekvivalence je rovněž užitá v rámci práce.

Pokud srovnáme výše uvedené jednotlivé pojmy, označení „vnější vztahy“ lze pokládat za nejširší. Dle Pavla Svobody např. neuznání mezinárodněprávní subjektivity určitého subjektu lze jen těžko zahrnout pod pojem „vnější činnosti“.⁴ I z toho důvodu není vhodné toto označení považovat za nejširší vymezení, ačkoli ho samotné primární právo užívá nejčastěji.

¹ Čl. 1 Smlouvy o Evropské unii.

² Viz Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

³ Čl. 18 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

⁴ Svoboda, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 3.

Složitost a jistou specifičnost terminologie této oblasti zapříčiňuje i skutečnost, že přes rozsáhlou lisabonskou revizi primárního práva nedošlo k významné změně přesunu pravomocí členských států na Unii.⁵ I přesto, že primární právo neposkytuje definici pojmu vnější vztahy, lze určité vymezení nalézt napříč odbornou veřejností. Vnější vztahy jsou definovány jako „soubor právních vztahů EU a ESAE ke třetím státům a mezinárodním organizacím, a to v rozsahu vnějších pravomocí“⁶ nebo „souhrn právních vztahů, zejména obou společenství, v rámci jejich vnějších pravomocí“⁷ či jako „souhrn všech činností s vnějším dopadem vykonávaných institucemi Unie v rámci jejich pravomocí“.⁸

Z těchto příkladů vymezení pojmu „vnější vztahy“ je patrné, že jeho předmětem jsou vztahy Unie navenek vůči třetím zemím či mezinárodním organizacím. V extenzivním pojetí zahrňme i osoby fyzické a právnické. Jedná se de facto o souhrn právních vztahů vůči těmto třetím subjektům za podmínky, že Unie v rámci nich disponuje vnější pravomocí. Tyto vztahy je nutné chápat komplexněji, neboť se týkají širokého spektra oblastí, jako např. obchodu, hospodářské spolupráce, energetiky, vědy a výzkumu, rozvojové a humanitární spolupráce atd.

1.2 Obecný právní rámec vnějších vztahů EU

Oblast vnějších vztahů, respektive práva vnějších vztahů, lze rozdělit na dvě části, a to obecnou a zvláštní. Do obecné části jsou zahrnuty prameny vnějšího práva, zásady a cíle, institucionální zajištění, problematika vnějších pravomocí a uzavírání vnějších smluv. Zvláštní část pak zahrnuje jednotlivé oblasti vnějších vztahů, tedy konkrétní politiky. Mezi ně se řadí společná obchodní politika, společná zahraniční a bezpečnostní politika zahrnující společnou bezpečnostní a obrannou politiku, dále rozvojová spolupráce, humanitární pomoc, hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi, evropská politika sousedství, přidružení a rozšiřování.⁹ Jedná se skutečně o široce vymezenou oblast, neboť je nutné zahrnout i vnější rozměr jednotlivých intra-unijních politik. Existují totiž oblasti, kde interní politiku nelze zcela efektivně realizovat bez paralelní vnější politiky. S tím souvisí známý rozsudek Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) AETR/ERTA, kterým vytvořil tzv. doktrínu paralelismu, z níž vyvstává koncepce implicitních pravomocí v oblasti vnějších vztahů.¹⁰

⁵ Svoboda, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 3.

⁶ Tamtéž.

⁷ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 811.

⁸ PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 120 (čl. 21 Smlouvy o Evropské unii).

⁹ Viz Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

¹⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ve věci 22/70 ze dne 31. března 1971, *Komise ES v. Rada ES*, body 53-54.

Oblast vnějších vztahů zahrnuje nebo s ní souvisí poměrně velké množství jednotlivých unijních politik. Jak jsem již podotknul v úvodu práce, komplexnější pojednání o každé z nich by dle mého názoru nebylo z hlediska rozsahu práce vhodné, a proto se všemi blíže nezabývám.

Z hlediska pramenů práva vnějších vztahů se jedná o prameny pocházející ze dvou odlišných právních odvětví. Tato oblast evropského práva totiž osciluje mezi dvěma právními řády, a to jak samotným právem evropským, tak mezinárodním právem veřejným. První z nich, tedy evropské právo, lze z hlediska pramenů rozdělit na právo primární a sekundární. Nejčastěji užívaným přístupem je totiž dělení dle subjektů, které dané právní normy evropského práva vytvářejí. Primární právo tvoří normy nejvyšší právní síly, které jsou vytvářeny členskými státy. Sekundární právo pak zahrnuje největší množství norem a je tvořeno jednotlivými unijními orgány. Jedná se o obecnou unijní legislativu, tedy nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Dalšími prameny evropského práva jsou obecné zásady právní, mezinárodní smlouvy a akty *sui generis*.¹¹ Akty *sui generis* se rozumí akty svého druhu, tedy takové, které sice jsou vytvářeny činností unijních orgánů, nicméně nejsou součástí výčtu aktů sekundárního práva, ba dokonce mohou být smluvní úpravou zcela nedotčeny. Smlouvy ovšem s přijetím těchto aktů počítají.¹² Naprostá většina oblasti vnějších vztahů je v rámci primárního práva upravena v čl. 21 – 47 SEU a 205 – 222 SFEU. Problematika hospodářských sankcí je částečně upravena v čl. 75 SFEU a politika sousedství je upravena zcela samostatně v čl. 8 SEU.¹³ V případě mezinárodního práva jsou jeho prameny mezinárodní smlouvy, obecné zásady právní, mezinárodní obyčej, dále i soudní rozhodnutí a nauka znalců mezinárodního práva.¹⁴ Především problematika týkající se mezinárodních smluv je s agendou vnějších vztahů nejvíce spjata. Mezinárodní právo poskytuje nejen základ smluvního práva na mezinárodní úrovni, ale i mezinárodního obchodu a ochrany lidských práv.¹⁵

Pokud se podrobněji podíváme na legislativní úpravu v rámci primárního práva, tak činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na základních zásadách, na kterých byla sama vytvořena a které hodlá při svém dalším působení a rozšiřování podporovat a prosazovat. Jedná se o zásady demokracie, právního státu, univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod, úcty k lidské důstojnosti, rovnosti a solidarity, dodržování zásad Charty Organizace spojených národů (dále jen „Charta OSN“), a taktéž mezinárodního práva. Spolu

¹¹ HAMULJAK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013, s. 38.

¹² Tamtéž.

¹³ Viz Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

¹⁴ Čl. 38 Statutu mezinárodního soudního dvora [online]. Icj-cij.org, [cit. 20. prosince 2016]. Dostupné na <<http://www.icj-cij.org/en/statute>>.

¹⁵ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 5.

s těmito zásadami, v rámci své vnější činnosti, Unie dále usiluje o rozvoj svých vztahů a budování dalších partnerství se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi, které sdílejí stejné zásady a hodnoty.¹⁶ V tomto ohledu podporuje vícestranná řešení případných společných problémů, a to především v rámci Organizace spojených národů (dále jen „OSN“).¹⁷

Je vymezeno poměrně široké spektrum cílů vnější činnosti Unie, nicméně nelze ještě opomenout cíle definované v čl. 3 odst. 5 SEU, kterými jsou prosazování hodnot a zájmů EU, ochrana občanů EU, mír, bezpečnost, globální udržitelný rozvoj, solidarita a vzájemná úcta mezi národy, volný a spravedlivý obchod, vymýcení chudoby, ochrana lidských práv, především práv dítěte, dodržování a rozvoj mezinárodního práva, a to zejména zásad Charty OSN.¹⁸

Seznam specifických cílů vnější činnosti je poměrně obsáhlý. Cílem EU v této oblasti je ochrana jejích hodnot, základních zájmů, bezpečnosti, nezávislosti a celistvosti, podpora a upevňování demokracie, právního státu spolu s lidskými právy a zásadami mezinárodního práva, zachování míru, předcházení konfliktů a posilování mezinárodní bezpečnosti, a to v souladu s cíli a zásadami OSN, Helsinského závěrečného aktu a Pařížské charty, včetně těch týkajících se vnějších hranic, podpora udržitelného rozvoje v hospodářské a sociální oblasti nebo v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby, podpora zapojení zemí do světové ekonomiky spolu s postupným odstraňováním překážek mezinárodního obchodu, pomoc s vypracováním mezinárodních opatření na ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji pro zajištění udržitelného rozvoje, pomoc lidem, zemím či regionům čelícím přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám a současně podpora mezinárodního systému, založeného na systému multilaterální spolupráce a řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku.¹⁹ Jednotlivé cíle mají svůj význam zejména v případech soudního přezkumu platnosti unijních právních aktů vzhledem k tomu, že Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) převážně užívá teleologické formy výkladu práva.²⁰

¹⁶ Čl. 21 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁷ V roce 1974 získalo Společenství status pozorovatele při OSN. V roce 2001 EU pořádala summit OSN, a to jako první nestátní entita. Od roku 2011 může na půdě OSN vystupovat jménem všech členských států EU vysoký představitel Unie i předseda Evropské rady.

¹⁸ Viz čl. 3 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁹ Viz čl. 21 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

²⁰ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 7.

Cílem teleologického výkladu práva je vystihnout funkci a smysl normativního právního aktu v souvislosti s podmínkami a potřebami, v nichž se má tento akt realizovat.

Mimo tyto cíle Unie dále dbá jak na soulad mezi jednotlivými oblastmi své vnější činnosti, tak i na soudržnost mezi nimi a ostatními unijními politikami.²¹ Primární právo taktéž dbá na soudržnost mezi Unií a samotnými členskými státy. Jedná se o nezbytný aspekt, a to zejména z důvodu, že členské státy jsou mimo členství v Unii současně členy mnoha mezinárodních organizací, se kterými Unie sama spolupracuje či je dokonce jejich členem.²² To samo o sobě samozřejmě není až takovou komplikací, nicméně není neobvyklé, že se členské státy mezi sebou liší podstatně ve svých názorech ve vztahu ke konkrétní otázce či problematice. Aby se takovému rozlišnému vystupování předešlo, obsahuje smluvní úprava několik ustanovení, která by měla zabránit tomuto nekoherentnímu jednání. Některá ustanovení se obecně vztahují na široké spektrum unijních politik, jiná zase přímo směřují k SZBP. Příkladem ustanovení vztahujícího se k soudržnosti v rámci SZBP může být čl. 24 odst. 3 SEU: *„Členské státy aktivně a bezvýhradně podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity a respektují činnost Unie v této oblasti. Členské státy spolupracují na rozšiřování a rozvoji své vzájemné politické solidarity. Zdrží se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.“*²³ Požadavek soudržného jednání a vystupování souvisejícího s oblastmi vnější činnosti Unie stanovuje čl. 21 odst. 3 SEU: *„Unie dbá na soudržnost mezi jednotlivými oblastmi své vnější činnosti a mezi těmito oblastmi a svými ostatními politikami. Rada a Komise, jimž je nápomocen vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, zajišťují tuto soudržnost a za tímto účelem spolupracují“*.²⁴ Mimo tuto vnější soudržnost se v rámci primárního práva lze setkat i se soudržností vnitřní, např. v čl. 3 odst. 3 SEU, dle kterého Unie *„Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy“*.²⁵

Z hlediska institucionálního zajištění na základě výše zmíněných zásad a cílů vnější činnosti Evropská rada určuje strategické zájmy a cíle Unie. Tato jednotlivá rozhodnutí se vztahují jak na SZBP, tak i na jiné oblasti vnější činnosti. Mohou se týkat jednotlivých vztahů Unie se třetími zeměmi, nebo mohou být zaměřeny čistě tematicky. V rámci nich je stanovena doba trvání a určeny prostředky, které mají poskytnout Unie a členské státy. V této oblasti rozhoduje Evropská rada jednomyslně, a to na doporučení Rady Evropské unie (dále jen

²¹ Čl. 21 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

²² EU je členem např. WTO (Světová obchodní organizace), FAO (Organizace pro výživu a zemědělství) či EBRD (Evropská banka pro obnovu a rozvoj).

²³ Čl. 24 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

²⁴ Čl. 21 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

²⁵ Čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

„Rada“). Jednotlivá doporučení Rada přijímá smluvně stanoveným způsobem pro každou oblast. Provádění těchto rozhodnutí se dále uskutečňuje dle pravidel stanovených ve Smlouvě.²⁶ Radě mohou podávat společné návrhy vysoký představitel Unie a Evropská komise (dále jen „Komise“). Vysoký představitel Unie tak činí v rámci SZBP, Komise v ostatních oblastech vnější činnosti Unie.²⁷ Oba jsou tedy nadáni vlastními pravomocemi související s širokým spektrem oblastí vnějších vztahů, tudíž společné návrhy mohou být změřeny na kterékoli aktivity realizované v rámci vnější činnosti Unie.²⁸

1.3 Typologie vnějších politik

I přesto, že následující části práce jsou věnovány SZBP, respektive vysokému představiteli Unie, je vhodné si pro komplexní přehled nad oblastí vnějších vztahů vymezit typologii jednotlivých vnějších politik.

Právě prostřednictvím jednotlivých politik Unie realizuje své vnější pravomoci. Vnější politiky lze rozčlenit dvěma způsoby. Prvním z nich je dělení na čistě vnější politiky a vnější aspekty tematických politik. Mezi čistě vnější politiky řadíme humanitární a rozvojovou pomoc, politiku sousedství, dále rozšiřování a přidružení, společnou obchodní politiku a v neposlední řadě společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Vnější aspekty jsou spjaty zejména s některými intra-unijními politikami, jako je doprava, telekomunikace, energetika, imigrace, azyl, hospodářská soutěž a dokonce i oblast daní a cel, a to v té míře, nakolik nejsou zahrnuty pod společnou obchodní politiku.²⁹

Druhým způsobem je dělení na politiky geografické a tematické, neboli sektorové. Mezi geografické politiky řadíme zejména vztahy se třetími státy nebo skupinami států. Tato geografická typologie se dále rozděluje na vztahy privilegované a neprivilegované. Privilegované vztahy značí asymetrický vztah výhodný pro druhou stranu. Sem řadíme politiku sousedství, rozšiřování a přidružení. Neprivilegované vztahy zahrnují např. vztahy s USA, Kanadou, Ruskem, Čínou apod. To nicméně nesnižuje nic na jejich významnosti a důležitosti.

Mezi politiky tematické neboli sektorové řadíme společnou obchodní politiku, rozvojovou spolupráci, humanitární pomoc, hospodářskou, finanční a technickou spolupráci,

²⁶ Čl. 22 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

²⁷ Čl. 22 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

²⁸ PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 123 (čl. 22 Smlouvy o Evropské unii).

²⁹ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 17 – 18.

společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, dále vnější aspekty vnitřního trhu či vztahy s mezinárodními organizacemi.³⁰

1.4 Právní subjektivita EU

Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se vyřešila jedna z velice komplikovaných otázek, úzce související s oblastí vnějších vztahů EU, a to otázka právní subjektivity Unie. Do té doby byla právní subjektivita Unie ve značné polemice.³¹ Jistá výjimka byla v oblasti uzavírání mezinárodních smluv.³² Zde se opět vracím k výše zmíněnému rozsudku AETR/ERTA, respektive ESD formulované tzv. doktríně paralelismu, dle které nelze oddělovat vnější vztahy od vnitřních. Pokud tedy Společenství měla interní pravomoc v konkrétní oblasti, mohla v téže oblasti uzavřít mezinárodní smlouvu, pokud to bylo nezbytné k dosažení sledovaného cíle.³³

Smluvně zakotvená explicitně přiznaná právní subjektivita Unie ze strany členských států je dnes tedy jednoznačně potvrzena.³⁴ Tímto získala oficiální status mezinárodní organizace, jakožto právního nástupce Společenství, vůči kterým mezinárodní společenství již v roce 1986 ve Vídni deklarovalo, že je za mezinárodní organizaci již považuje.³⁵ Je vhodné podotknout, že ne náhodou je Unie chápána jako organizace *sui generis*. Za zmínku stojí nezvykle rozvinutý právní řád či sama velice úzká spolupráce členských států.³⁶ I přes tyto značné odlišnosti od ostatních subjektů mezinárodního práva je Unie nositelem práv a povinností, z čehož plyne její způsobilost přijímat vlastním jménem právní závazky.³⁷ Z hlediska mezinárodního práva Unie, jakožto nástupkyně Společenství, jejich závazky převzala.³⁸

³⁰ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 17 – 18.

³¹ CZAPLÍNSKÝ, Wladyslaw. Recognition and International Legal Personality of NonState Actors. *Pécs Journal of International and European Law*, 2016, roč. 3, č. 1, s. 11.

³² KOUTRAKOS, Panos. *EU International Relations Law*. 1. vydání. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2015, s. 14.

³³ ERLBACHER, Friedrich. *Recent Case Law on external Competences of the European Union: How Member States Can Embrace Their Own Treaty* [online]. Ceps.eu, 31. ledna 2017 [cit. 5. února 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/recent-case-law-external-competences-european-union-how-member-states-can-embrace-their>>.

³⁴ Viz Čl. 47 Smlouvy o Evropské unii.

³⁵ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 15.

³⁶ CIHELKOVÁ, Eva a kol. Lisabonská smlouva – nový rámec pro mezinárodně právní postavení Evropské unie a její vnější činnosti. *Současná Evropa*, 2010, roč. 15, č. 2, s. 5.

³⁷ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 7. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, s. 35 – 36.

³⁸ Čl. 1 Smlouvy o Evropské unii.

Jak jsem již zmínil výše, přiznání právní subjektivity je velice důležité pro oblast vnějších vztahů, tedy i SZBP.³⁹ Ve vztahu k ní je právní subjektivita Unie v rámci mezinárodního práva zcela stěžejní, neboť díky ní smí konat samostatně právě v otázkách týkajících se zahraniční politiky. Článek 47 SEU říká: „*Unie má právní subjektivitu.*“⁴⁰ Na první pohled je toto prohlášení jasné, nicméně z hlediska mezinárodněprávní subjektivity je důležité určit, zda Unie splňuje též atributy dle mezinárodního práva. Odvození klasickým způsobem mezinárodněprávní subjektivity mezinárodní organizace plyne ze subjektivity členských států.⁴¹ Díky rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora lze nahlédnout na mezinárodněprávní fundament této subjektivity.⁴² Pro její vyvození lze užít dvou způsobů, explicitního a implicitního. První z nich je právě případem Unie, druhý pak vychází ze samého účelu dané mezinárodní organizace.⁴³

Pokud se vrátím přímo k čl. 47 SEU, je nutné si uvědomit, že jde o vyjádření subjektivity jak v externím, tedy mezinárodněprávním, tak i interním, intra-unijním, smyslu.⁴⁴ Z hlediska tématu práce je stěžejní první z uvedených významů. Samotnou mezinárodněprávní subjektivitu lze taktéž dělit na subjektivitu ve vztahu ke členským státům a subjektivitu ve vztahu ke třetím státům a mezinárodním organizacím.⁴⁵

1.4.1 Právní subjektivita EU a členské státy

Z hlediska interního nahlížení na právní subjektivitu je Unie pojímána jako právnická osoba. Je tedy způsobilá vlastnit majetek, vstupovat do právních vztahů s vnitrostátními právními subjekty práva, být účastníkem řízení a disponovat tzv. delikttní způsobilostí.⁴⁶ Interesantní je především způsobilost delikttní, neboť od nabytí právní subjektivity směřují žaloby na náhradu škody způsobené činnostmi unijních orgánů přímo Unii. Pro zbylé uvedené oblasti, pro které je Unie způsobilá, je stěžejní čl. 335 SFEU: „...*Unie má v každém z členských*

³⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 178.

⁴⁰ Čl. 47 Smlouvy o Evropské unii.

⁴¹ CIHELKOVÁ, Eva a kol. *Lisabonská smlouva – nový rámec pro mezinárodně právní postavení Evropské unie a její vnější činnosti*. *Současná Evropa*, 2010, roč. 15, č. 2, s. 5.

⁴² Rozsudek ve věci Náhrady škod utrpěných ve službách OSN z roku 1949 [online]. Upjs.sk, [cit. 7. února 2017]. Dostupné na <https://www.upjs.sk/public/media/2712/Bernadotte_Preklad_1.pdf>.

⁴³ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné*. 6. přepracované a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2014, s. 122 – 123.

⁴⁴ HAMUĽJAK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013, s. 8.

⁴⁵ CIHELKOVÁ, Eva a kol. *Lisabonská smlouva – nový rámec pro mezinárodně právní postavení Evropské unie a její vnější činnosti*. *Současná Evropa*, 2010, roč. 15, č. 2, s. 8.

⁴⁶ HAMUĽJAK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013, s. 8.

*států nejširší způsobilost k právům a právním úkonům, jakou jejich vnitrostátní právo přiznává právníkům osobám...*⁴⁷ Díky tomu má v daných možnostech zajištěnou širokou způsobilost k právům a právním úkonům. Unie je v těchto záležitostech zastoupena Komisí. Nicméně pokud je daná otázka spjata s fungováním jednotlivých unijních orgánů, je vzhledem k jejich správní samostatnosti jimi též zastupována.⁴⁸ V souhrnu lze říci, že tento článek Unii poskytuje právní základ soukromoprávní způsobilosti. Nicméně tato široká způsobilost k právům a právním úkonům Unii nikterak neopravňuje k přijímání právních předpisů nebo k jednání v oblastech mimo pravomoci, které jí byly svěřeny ve Smlouvách.⁴⁹

1.4.2 Právní subjektivita EU, třetí státy a mezinárodní organizace

Výše jsem zmínil, že i přes nevyřešenou otázku subjektivity Unie docházelo k uzavírání mezinárodních smluv. Členské státy v té době sice výslovně nepředaly Unii kompetence k uzavírání mezinárodních smluv, avšak v praxi k těmto dokumentům v Radě udělovaly svůj souhlas. Ve výsledku se celý tento proces jevil tak, že Unie touto pravomocí již disponovala. Tehdejší legislativní úprava se jevila poněkud nešťastně, neboť počítala s uzavíráním takovýchto dokumentů, nicméně již neupravovala způsobilost Unie k jejich uzavírání. Členské státy v důsledku tohoto vágního právního rámce byly skutečnými stranami daných dokumentů, a to na základě prohlášení, díky kterému umožnily příslušné vnitrostátní orgány dané smlouvy schválit. Ačkoli formální stranou byla jen Unie, neměla pravomoc je tímto způsobem jakkoli zavazovat. Dnes již je tento problém vyřešen díky Lisabonské smlouvě, která jej řeší ve vztahu k mezinárodním smlouvám uzavřeným od jejího vstupu v platnost.⁵⁰

Náhledů na přiznání právní subjektivity je více a jedním z nich je ten, dle kterého Unie již měla mezinárodněprávní subjektivitu implicitně vycházející právě z tohoto způsobu uzavírání mezinárodních smluv. Podle teorie mezinárodního práva veřejného totiž právní subjektivitu lze získat mimo standartní odvození od subjektivity členských států i nepřímou, a to právě uzavíráním mezinárodních smluv či navazováním diplomatických styků. Tím je totiž daný subjekt v důsledku uznán jako smluvní strana, či chcete-li partner.⁵¹ Však

⁴⁷ Čl. 335 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 170 (čl. 47 Smlouvy o Evropské unii).

⁵⁰ TÝČ, Vladimír. *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita 2013. 171, s. 120-121. Viz také SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 169 (čl. 47 Smlouvy o Evropské unii).

⁵¹ CIHELKOVÁ, Eva a kol. Lisabonská smlouva – nový rámec pro mezinárodně právní postavení Evropské unie a její vnější činnosti. *Současná Evropa*, 2010, roč. 15, č. 2, s. 9.

z mezinárodněprávní subjektivity plyne právo na diplomatické zastoupení, a to jak aktivní, tak i pasivní.⁵²

Obdobně jako ve vztahu ke členským státům je i s mezinárodněprávní subjektivitou úzce spjata tzv. mezinárodněprávní deliktní způsobilost. Mezinárodněprávní deliktní způsobilost lze dále rozdělit na aktivní a pasivní deliktní způsobilost. Pod prvním pojmem je zahrnuta odpovědnost Unie za případné porušení mezinárodního práva, kterého se dopustí některý z unijních orgánů s následkem újmy na straně jiného subjektu mezinárodního práva. V tomto případě je nutný tzv. kauzální nexus neboli příčinná souvislost. Druhý pojem zahrnuje situaci, kdy na straně Unie vznikne újma porušením mezinárodního práva ze strany jiného subjektu. V obou případech se případné nároky či reakce na danou újmu řídí nástroji dle zvyklostního mezinárodního práva.⁵³

V případě mezinárodněprávní subjektivity Unie je z výše uvedeného patrná komplikovanost této problematiky. I přesto, že se v tomto případě jedná o supranacionální organizaci sui generis, které byla přiznána právní subjektivita, neznamená to, že by členské státy zároveň pohltily.⁵⁴ Ty i nadále zůstávají subjekty mezinárodního práva a tato skutečnost je nikterak nezbavuje plnoprávného členství v mezinárodním společenství. Mohou i nadále plně uplatňovat právo členství v mezinárodních organizacích, právo diplomatického zastoupení či uzavírat mezinárodní smlouvy. Nicméně v oblasti sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv jsou určitá omezení stanovená v souvislosti se členstvím v EU, nicméně se v drtivé míře jedná o klasické restriktce vycházející právě ze samotných mezinárodních smluv upravujících tuto problematiku, kterými jsou členské státy zároveň signatáři.⁵⁵

⁵² GULLOVÁ, Soňa. *Mezinárodní obchodní a diplomatický protokol*. 3. doplněné a přepracované vydání, Praha: Grada Publishing a. s., 2013, s. 165.

⁵³ GERLICH, Olga. *Responsibility of international organizations under international law* [online]. Bibliotekacyfrowa.pl, 2013 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=46558>>.

⁵⁴ HAMUŇJAK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013, s. 10.

⁵⁵ TOMÁŠEK Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2013, s. 122-123.

2 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

EU v rámci své vnější činnosti vystupuje s ohledem na zásady a cíle, které podporuje, což se ostatně projevuje napříč celou oblastí. Výjimkou tedy není ani SZBP.⁵⁶ Je důležité si uvědomit zásadní rozdíl mezi těmito dvěma samotnými pojmy. Lze říci, že v okruhu vnější činnosti má Unie prakticky výlučnou pravomoc, kdežto v rámci SZBP převládají pravomoci členských států.⁵⁷ Pravomoc Unie se zde vztahuje na všechny okruhy zahraniční politiky a rovněž všechny otázky týkající se unijní bezpečnosti. Rovněž se unijní pravomoc dotýká vymezení společné obranné politiky, která by mohla případně vyústit i k realizaci společné obrany. Pro doplnění je potřebné diferenciovat i tyto dva pojmy. Společná obranná politika náleží do působnosti Unie, zatímco pro realizaci a zahrnutí společné obrany je již zapotřebí zvláštního rozhodnutí Rady, které navíc podléhá schválení ústavněprávními předpisy jednotlivých členských států.⁵⁸

Samotná SZBP, vytvořená Maastrichtskou smlouvou, která byla před Lisabonskou smlouvou zakotvena do druhého, mezivládního pilíře, podléhá i nadále zvláštním pravidlům a postupům.⁵⁹ Není řazena mezi pravomoci výlučné, sdílené ani koordinační.⁶⁰ Je vyloučeno přijímání legislativních aktů. Vyloučena je i klauzule flexibility.⁶¹ Patrně největší těžkostí jsou odlišné postoje, názory a zájmy členských států. Lisabonská smlouva se ostatně tento problém snažila vyřešit.⁶² Z legislativního rámce primárního práva je jasně patrná snaha o zvýšení efektivnosti koherentního vystupování navenek, nicméně na druhou stranu zde zůstal zachován mezivládní charakter, což ve výsledku vytváří značnou polemiku, zda je tato koherence skutečně v praxi realizovatelná.

Smluvní úprava sama zvyšuje důraz na nutnost koherentního vystupování navenek.⁶³ Koherenci lze pokládat za podstatný, ba spíše i elementární prvek SZBP, což plyne i ze samého názvu této politiky. Lze ji uchopit z více hledisek. Z hlediska samotných členských států jde o

⁵⁶ Čl. 23 Smlouvy o Evropské unii.

⁵⁷ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 649.

Výlučné postavení Unie je např. výslovně stanoveno pro SOP a uzavírání většiny mezinárodních smluv. Viz čl. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁸ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 642. Viz také Pecháček, Syllová – str. 158 (čl. 42).

⁵⁹ Tamtéž, s. 641.

⁶⁰ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. h. Beck, 2010, s. 217.

⁶¹ ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 228.

⁶² PORTELA, Clara, RAUBE, Kolja. The EU Polity and Foreign Policy Coherence. *Journal of Contemporary European Research*, 2012, roč. 8, č. 1, s. 9.

⁶³ Viz čl. 21 Smlouvy o Evropské unii.

fakt, že jejich jednotlivé zahraniční politiky budou vzájemně koherentní. V tomto případě se jedná o tzv. *vertikální koherenci*. V podstatě tedy jde o jakýsi soulad zahraničních politik členských států a také jejich budoucího směřování. Z hlediska Unie se jedná o tzv. *institucionální koherenci*. Její jednotlivé subjekty, zodpovědné za vytváření názorů a postojů k různým zahraničněpolitickým otázkám, zastávají v této oblasti koherentní postoj. Jejich jednotlivé prvky vystupování by tedy neměly být v rozporu. Lze ještě pojmout jako třetí hledisko tzv. *horizontální koherenci*, vyznačující koherenci mezi jednotlivými unijními politikami.⁶⁴

2.1 Rozhodování v SZBP

Odlišný charakter SZBP se nepochybně odráží v metodě rozhodování, kdy je i nadále základním způsobem hlasování jednomyslnost.⁶⁵ SZBP je realizována mezivládním přístupem, zajišťujícím rovnost mezi členskými státy. To potvrzuje, že zahraniční, bezpečnostní a obranná politika se řadí mezi tzv. vysoké politiky⁶⁶, u kterých členské státy nerady omezují svoji suverenitu. Mezivládní charakter a s ním spojená jednomyslnost již ze své podstaty zapříčiňuje problematiku v celkové realizaci a efektivitě unijní zahraniční politiky.

Zastřešujícím orgánem v rámci SZBP je Evropská rada určující zaměření politiky a současně činící nejdůležitější strategická rozhodnutí. Konkrétní rozhodnutí jsou posléze přijímána Radou, v rámci které jednotlivé členské státy v oblasti SZBP kooperují. Stěžejní je přitom Rada pro zahraniční věci, jedna ze struktur Rady, tvořená z ministrů zahraničních věcí členských států. Jejím stálým předsedou je vysoký představitel Unie. Rada v tomto složení zasedá pravidelně jednou za měsíc, přičemž je její činnost, obdobně jako činnost celé Rady, podporována různými pracovními skupinami. V tomto případě sehrává důležitou podpůrnou činnost přímo Politický a bezpečnostní výbor, skládající se z velvyslanců členských států. Odpovídá za výkon SZBP a SBOP, sleduje mezinárodní situaci v oblastech, na něž se vztahuje SZBP a hraje klíčovou úlohu při definování a sledování reakce EU na případné krize.⁶⁷ Jednotlivá rozhodnutí jsou připravována vysokým představitelem Unie, který zároveň plní i roli

⁶⁴ KOENIG, Nicole. *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?* [online]. Iai.it, 19. července 2011 [cit. 15. dubna 2017]. Dostupné na <<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl1119.pdf>>.

⁶⁵ Čl. 24 Smlouvy o Evropské unii.

⁶⁶ KÜRUM, Rahime. European Foreign and Security Policy in the Making. *Political Studies Review*, 2015, roč. 13, č. 3, s. 380.

⁶⁷ EUR – Lex. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)* [online]. Eur-lex.europa.eu, [cit. 15. dubna 2017]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/foreign_security_policy.html>.

zpravodaje vůči ostatním strukturám Rady.⁶⁸ Role Komise a Evropského parlamentu je v této oblasti významně omezena⁶⁹ Z hlediska charakteru SZBP je to logicky nastavený koncept, neboť se v obou případech jedná o orgány nezávislé na členských státech. Komise zde nemá iniciativní monopol, v případě Evropského parlamentu schází procedura spolurozhodování.⁷⁰ I přes oslabenou roli obou institucí je nelze zcela vynechat z rozhodovací procedury. Evropský parlament disponuje právem na informace a slyšení. Dvakrát do roka probíhá v Evropském parlamentu diskuse o celkovém pokroku provádění SZBP a SBOP, kdy je úkolem vysokého představitele Unie dbát na to, aby pozice Evropského parlamentu byla řádně vzata v potaz.⁷¹ Nicméně existuje oblast, díky které jak Komise, tak Evropský parlament mohou významně SZBP ovlivnit, kterou je rozhodování o unijním rozpočtu, do níž je SZBP nepochybně zahrnuta.

2.1.1 Procedura rozhodování

Z výše uvedené definice SZBP, jakožto politiky fungující na mezivládní bázi spolupráce členských států, jasně vyplynula pevně zakotvená procedura jednomyslného hlasování. Což ostatně přímo deklaruje i smluvní úprava.⁷²

I přes striktní procedurální postup existují metody přijetí určitého rozhodnutí bez souhlasu všech členských států. Zachován zůstal tzv. princip konstruktivní abstinence, kdy členský stát má možnost se zdržet příslušného hlasování, přičemž ale nezabránit přijetí rozhodnutí. Není povinen ono rozhodnutí provést, nicméně je povinen jej respektovat jako závazek pro Unii jako celek. Nesmí činit jakékoliv jednání, které by bylo v rozporu s přijatým rozhodnutím či mu jiným způsobem bránilo. I tak může nastat situace, kdy dané rozhodnutí není přijato, a to v případě, pokud takto učiní třetina členských států zastupující současně jednu třetinu obyvatel Unie.⁷³

Jsou i oblasti, ve kterých se hlasuje kvalifikovanou většinou. Rada tak činí při přijímání rozhodnutí vztahujícího se ke konkrétnímu postoji či akci v souladu se strategickým zájmem Unie dle Evropské rady. Obdobně rozhoduje i o postoji či akci na základě návrhu vysokého

⁶⁸ AUSWAERTIGES-AMT.de. *Ziele und Charakteristika der GASP* [online]. Auswaertiges-amt.de, 2. února 2012 [cit. 15. dubna 2017]. Dostupné na <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/gasp/ziele-gasp-node>>.

⁶⁹ DUBOWSKI, Tomasz. *Constitutional Law of the European Union*. 1. vydání. Bialystok: Temida 2, 2011, s. 137 – 139.

⁷⁰ Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. *Povaha a obsah SZBP* [online]. Mzv.cz, [cit. 17. dubna 2017]. Dostupné na <https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vnejsi_vztahy_eu/spolecna_za_hranicni_a_bezpecnostni/povaha_a_obsah_szbp.html>.

⁷¹ Smlouva o Evropské unii.

⁷² Čl. 31 Smlouvy o Evropské unii.

⁷³ Čl. 32 Smlouvy o Evropské unii.

představitele Unie, který tak učinil buď z vlastního podnětu či na základě zvláštní žádosti Evropské rady. Dále se tímto způsobem rozhoduje i při přijímání rozhodnutí vymezující jednotlivé postoje a akce. Kvalifikovaně se rozhoduje i při jmenování zvláštního zástupce. V otázkách procedurálních je možné užít hlasování prostou většinou. I přes eventuální hlasování kvalifikovanou většinou mají státy nadále možnost tomuto hlasování zabránit, a to ze závažných důvodů své státní politiky s tím, že se užije hlasování jednomyslné. Je povinností členského státu tyto důvody uvést.⁷⁴

Ještě striktnější ve způsobu rozhodování je SBOP. Zde smí být přijato rozhodnutí zásadně jednomyslně. I tady však existují dvě výjimky, kdy je možné hlasovat kvalifikovanou většinou. To se týká jednak rozhodnutí o zahájení stálé strukturované spolupráce, a taktéž rozhodnutí vymezující statut, sídlo a způsob fungování Evropské obranné agentury.⁷⁵

2.2 Nástroje SZBP

Po Lisabonské smlouvě zůstal ponechán pouze obecný směr stanovený Evropskou radou. Ostatně, jedná se o nejobecnější nástroj. Jiná situace nastala u společných strategií, taktéž přijímaných Evropskou radou, od kterých se naopak ustoupilo. U těchto nástrojů se jedná o případ, kdy nebyly ostatně hojně využívány. Za zmínku stojí strategie EU pro Rusko nebo Ukrajinu. Avšak ani tyto koncepty nebyly dále významně rozvíjeny a upadly v zapomnění.⁷⁶

Lisabonská smlouva přinesla i nástroje nové. Určování strategických zájmů a cílů je nástrojem přesahujícím samotnou oblast SZBP, což v podstatě odráží i zrušení předchozí pilířové struktury. Tento nástroj je přijímán Evropskou radou na základě předchozího doporučení Rady. Forma jejich přijímání je stanovena konkrétně k dané věci. V některých oblastech je možné je přijímat jednomyslně, někde naopak kvalifikovanou většinou.⁷⁷ V rámci těchto jednotlivě stanovených zájmů a cílů je nezbytné vymezení doby jejich trvání a taktéž prostředků, které mají být pro jejich realizaci poskytnuty jak ze strany EU, tak členských států. S tímto souvisí již výše zmíněné předkládání společných návrhů vysokého představitele Unie a Komise. Vysoký představitel Unie tak činí v oblasti SZBP, kdežto Komise v ostatních oblastech vnějších vztahů Unie.⁷⁸ Strategické zájmy a cíle vedou k efektivnější koherenci

⁷⁴ Čl. 31 Smlouvy o Evropské unii.

⁷⁵ WEISS, Tomáš, KOMÍNKOVÁ, Magda. *Bezpečnostní a obranná politika* [online]. Mzv.cz, [cit. 17. dubna 2017]. Dostupné na <[https://www.euroskop.cz/8715/sekce/bezpecnostni-a->](https://www.euroskop.cz/8715/sekce/bezpecnostni-a-).

⁷⁶ PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 129 (čl. 26 Smlouvy o Evropské unii).

⁷⁷ Čl. 22 Smlouvy o Evropské unii.

⁷⁸ Čl. 22 Smlouvy o Evropské unii.

politiky Unie navenek. Jejich předností je flexibilita přijímání. Není stanoven žádný normativně právní ani jiný akt, v němž by měly být zakotveny, z čehož plyne možnost jejich bezodkladného užití ke konkrétní situaci. Slouží k projevu koherentního postoje EU ke konkrétní otázce. Ostatně SEU sama konstatuje, že jejich smyslem je vyjádření vztahu EU s některou zemí či regionem, nebo mohou být stanoveny čistě tematicky.⁷⁹

Dalším nástrojem souvisejícím s oblastí SZBP, ačkoli se opět nejedná o její přímý nástroj, jsou omezující opatření. Jedná se o velice významný nástroj, zejména s ohledem na unijní závazky plynoucí z vyhlášených sankcí na půdě OSN. Nicméně EU smí přijmout omezující opatření i samostatně, eventuálně je dokonce na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN i zpřísnit.⁸⁰ Užití tohoto nástroje může být též i důsledkem předchozího nepřijetí příslušné rezoluce. Nejčastěji se omezující opatření vztahují k vyhlášeným embargům různého druhu, jako např. zbrojní embargo, zmrazení aktiv, či zákaz dovozu zboží atd.⁸¹ Z možného spektra zaměření vyplývá jejich aplikace jak vůči státům, tak fyzickým a právnickým osobám. Nezbytný je soulad s mezinárodním právem. Rada je schvaluje kvalifikovanou většinou, a to na společný návrh vysokého představitele Unie a Komise. To je však možné po jednomyslném přijetí rozhodnutí, na základě kterého mohou být schválena.⁸² Patrně nejzásadnější odlišností od ostatních nástrojů vnější činnosti Unie je pro omezující opatření charakteristický proces jejich přijímání, aniž by se upravovala politika EU nebo členských států.

Dalšími nástroji, které již jsou přímými prostředky v realizaci SZBP, jsou obecné směry a rozhodnutí stanovující konkrétní akce a postoje. Obecné směry jsou rovněž jako v případě strategických zájmů a cílů využívány tehdy, kdy Unie uzná zapotřebí zaujmout k dané situaci strategii směřování své politiky. V případě akcí a postojů Rady je jistou zvláštností, vzhledem ke snaze vytvořit unijní politiku navenek více koherentnější, odstranění pojmu „společná“. Avšak z hlediska obsahové stránky byla jejich forma ponechána.

Unie vede SZBP přijímáním rozhodnutí týkající se akce, kterou má provést, či postoje, který má zaujmout. Součástí jsou podrobnosti k provádění těchto konkrétních aktů. Rozhodnutí jsou přijímána ujednáním mezi jednotlivými členskými státy formou aktu mezinárodněprávního charakteru. Z pohledu a zařazení v rámci Evropského práva jsou

⁷⁹ Čl. 22 Smlouvy o Evropské unii.

⁸⁰ Viz např. KOENIG, Nicole. *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?* [online]. Iai.it, 19. července 2011 [cit. 20. dubna 2017]. Dostupné na <<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl1119.pdf>>.

⁸¹ Evropská rada, Rada Evropské unie. *Omezující opatření EU* [online]. Consilium.europa.eu, 2. března 2017 [cit. 20. dubna 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/different-types/>>.

⁸² DRULÁKOVÁ, Radka a kol. Sankční politika Evropské unie: typy sankčních opatření a vztah k sankcím Rady bezpečnosti OSN. *Současná Evropa*, 2011, roč. 16, č. 2, s. 8.

obdobou práva sekundárního.⁸³ Ale nejedná se o přímou formu nařízení nebo směrnic,⁸⁴ i když je tato forma užívána i přesto, že se nejedná o legislativní akty, neboť jejich přijímání je v rámci SZBP výslovně zakázáno. Lze je rozdělit do dvou typů. Prvním jsou rozhodnutí normativní, která se z hlediska své formy podobají standardnímu nařízení. Tento typ se užívá např. ke schválení mezinárodních smluv, které Unie uzavřela. Druhým typem jsou rozhodnutí individuální.⁸⁵ Jsou v celém rozsahu závazná, což ostatně přímo vyplývá z primárního práva.⁸⁶ Směřují jak vůči členským státům, tak i fyzickým osobám.⁸⁷ Nicméně z hlediska jejich účelu a právní povahy je nelze považovat pro jednotlivce za závazná.

Samotné názvosloví těchto právních aktů nastiňuje jejich účel. V případě postoje jde o jasně vymezený koncept, kdy Unie zaujme k dané situaci společné stanovisko. Jistou diferenciací je, že postoje jsou koncipovány z dlouhodobého hlediska, kdežto akce jsou prostředkem k rychlé reakci.⁸⁸ SEU stanovuje, že pokud mezinárodní situace vyžaduje operativní akci Unie, tak Rada přijme nezbytná rozhodnutí.⁸⁹ Prostřednictvím těchto rozhodnutí dochází k hlubšímu koncipování jednotlivých akcí. Nutností je vymezení cíle, rozsahu a prostředků, které Unii budou poskytnuty. Stanovují se i jednotlivé podmínky pro provedení konkrétní akce a v případě nutnosti se vymezuje i doba jejího trvání.

Neopomenutelným nástrojem SZBP jsou mezinárodní smlouvy.⁹⁰ Unie smí mezinárodní dohodu uzavřít s jednou či více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi. Činí tak v případě, stanoví-li to Smlouvy, je-li to nezbytné k dosažení cílů stanovených smlouvami, stanovuje tak právně závazný akt Unie nebo se daná problematika může dotknout společných pravidel či změnit oblast jejich působnosti. Unie smí uzavřít i mezinárodní dohody o přidružení, a to taktéž buď s jednou či více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi. Tyto dohody stanovují vzájemná práva o povinnosti, společné řízení či zvláštní postupy. Postupu jejich vyjednávání a uzavírání se věnuje SFEU v hlavě V. Jedná se o nástroj velice důležitý, často využívaný, což ostatně plyne i z multilaterálního přístupu Unie. Mezinárodní dohody, které Unie uzavírá, jsou závazné jak pro orgány Unie, tak

⁸³ Jsou přijímány dle hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁸⁴ DUBOWSKI, Tomasz. *Constitutional Law of the European Union*. 1. vydání. Bialystok: Temida 2, 2011, s. 137 – 139.

⁸⁵ TOMÁŠEK Michal a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2013, s. 111 – 112.

⁸⁶ Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁸⁷ TOMÁŠEK Michal a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2013, s. 73.

⁸⁸ Čl. 29 Smlouvy o Evropské unii.

⁸⁹ Čl. 28 Smlouvy o Evropské unii.

⁹⁰ Čl. 37 Smlouvy o Evropské unii.

i pro členské státy. Jsou součástí práva unijního, v jehož rámci zauímají pozici mezi právem primárním a sekundárním.⁹¹

Obecná pravidla pro uzavírání mezinárodních smluv stanovuje čl. 218 SFEU. Jej dále doplňují speciální ustanovení čl. 219 SFEU a čl. 207 SFEU. Legislativní úprava plošně pojímá veškeré mezinárodní smlouvy, ať již bilaterálního či multilaterálního typu. Právní základ pro sjednávání mezinárodních smluv spadajících pod oblast SZBP je zakotven v čl. 37 SEU. Pro samotné sjednávání těchto smluv se užívá obecná procedura dle čl. 218 SFEU, avšak s určitými výjimkami, kdy vysoký představitel Unie namísto Evropské komise předkládá zmocnění k jednání. Evropský parlament se neúčastní rozhodování o uzavření smlouvy a jednotlivé dohody jsou ve většině případů uzavírány jednomyslně.⁹²

Z obecné úpravy procedury sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv plyne, že rozhodujícím hráčem při uzavírání mezinárodních smluv byla a i nadále zůstává Rada. Evropskému parlamentu se dostalo určitého posílení pozice, je zapojen v rámci procedury konzultace, nebo souhlasu. Oblasti, ve kterých je nutný souhlas Evropského parlamentu vymezuje čl. 218 odst. 6. V případech ostatních stačí konzultace. Nicméně v rámci SZBP se tedy neúčastní. V situaci, která vyžaduje zrychlené uzavření dané mezinárodní smlouvy, smí Rada Evropskému parlamentu stanovit lhůtu k vyjádření. Pokud se v ní nevyjádří, smlouva může být uzavřena i bez něj. Stejná pravidla platí, kdy je vyžadován souhlas, nicméně zde se již musí obě instituce na tomto postupu dohodnout.⁹³ Vysoký představitel Unie spolu s Komisí plní roli vyjednávačů, kdy tato vyjednávání vedou posléze po dohodě se zvláštním výborem Rady.⁹⁴

Silná pozice Rady se projevuje i u podpisu mezinárodních smluv, o kterém rozhoduje kvalifikovanou většinou. Nicméně existují i případy, kdy je vyžadována jednomyslnost a stačí Evropský parlament pouze informovat. Vyjednávač smí podat i návrh, na jehož základě může rada rozhodnout o prozatímním uplatňování dohody. I v tomto případě je Evropský parlament pouze informován.⁹⁵

O uzavření mezinárodní smlouvy Rada rozhoduje buď kvalifikovanou většinou, nebo jednomyslně. Kvalifikovaná většina se vztahuje na případy, kdy vyjednávačem je Komise.

⁹¹ HAMUĽJAK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013. s. 39.

⁹² ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 184 – 185.

⁹³ DUBOWSKI, Tomasz. *Constitutional Law of the European Union*. 1. vydání. Bialystok: Temida 2, 2011, s. 136.

⁹⁴ Čl. 218 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁹⁵ Tamtéž.

Výše jsem zmínil, že jednomyslně rozhoduje, pokud daná dohoda spadá pod oblast SZBP, respektive kdy vyjednavatelem je vysoký představitel Unie. Nicméně jednomyslné hlasování se týká i dalších specifických oblastí.⁹⁶

Mezinárodní smlouva vstupuje v platnost dle legislativních pravidel mezinárodního práva veřejného, tedy standardně po uložení ratifikačních listin. Po dohodě je možné stanovit i jiný způsob, např. samotným podpisem smlouvy, atd.⁹⁷ Jak jsem již zmínil výše, mezinárodní smlouvy jsou závazné jak pro Unii, tak její členské státy a stávají se součástí unijního práva. Je důležité si uvědomit, že členské státy jsou těmito mezinárodními smlouvami vázány na základě unijního, nikoli mezinárodního práva veřejného. Ty nejsou podobně jako v jiných oblastech, ani v rámci SZBP smluvními stranami sjednaných dohod. To je důsledkem výslovného přiznání právní subjektivity, kdy i zde byly plnohodnotně přeneseny pravomoci obdobně jako v jiných oblastech i přes zachovalou specifičnost této politiky.⁹⁸

2.3 Institucionální zajištění SZBP

V průběhu této kapitoly jsem již částečně zmínil institucionální rámec SZBP. Vymezení a provádění této politiky je tedy v rukou Evropské rady a Rady. Ty rozhodují jednomyslně, pokud smluvní úprava nestanovuje odlišný postup. Je zde tedy vyloučeno přijímání jakéhokoliv legislativního aktu. Nepochybně důležitá je role vysokého představitele Unie, který spolu se členskými státy SZBP vykonává. Zvláštní roli zde zaujímají Evropský parlament i Komise. Tato zvláštní role je vymezena smlouvou. V podstatě bez pravomocí zde figuruje Soudní dvůr, až na výjimku v kontrole dodržování čl. 40 SEU a přezkumu legality některých rozhodnutí, což dále upravuje čl. 275 SFEU.⁹⁹ Nyní se stručněji zaměřím na hlavní unijní orgány. Z hlediska tématu práce se budu současně podrobněji věnovat vysokému představiteli Unie a ESVČ.

2.3.1 Evropská rada a stálý předseda Evropské rady

Evropská rada je tvořena hlavami nebo předsedy vlád jednotlivých členských států. Jednání se účastní i vysoký představitel Unie, ačkoliv ne jako její člen.¹⁰⁰ V primárním právu je role Evropské rady vymezena takto: „*Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její*

⁹⁶ Čl. 218 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁹⁷ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné*. 6. upravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk 2014, s. 155-161.

⁹⁸ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 187.

⁹⁹ Čl. 24 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰⁰ Čl. 15 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority.“¹⁰¹ Jde tedy o tvůrce obecného rámce směřování Unie, kdy jednotlivé kroky jsou pak v rukou unijních orgánů. Lisabonská smlouva Evropskou radu zařadila mezi hlavní unijní orgány. Schází se dvakrát za půl roku, svolává jí její předseda, který má možnost svolat i zasedání mimořádné. Pokud primární právo nestanovuje jiný postup, rozhoduje Evropská rada konsensem.¹⁰² V předchozích částech práce byla zmíněná role Evropské rady též v otázce určování strategických zájmů a cílů Unie. V oblasti SZBP se uplatňuje jednomyslné hlasování.

Lisabonskou smlouvou byl vytvořen post stálého předsedy Evropské rady, kterého volí sama Evropská rada, a to kvalifikovanou většinou na období dvou a půl let s možností znovuzvolení pro následující funkční období. Kvalifikovanou většinou jej smí i ze své funkce odvolat. Stálý předseda Evropské rady je velice důležitý pro oblast SZBP i ve vztahu k funkci vysokého představitele Unie. Domnívám se, že poněkud vágní právní rámec může zapříčinit vznik kompetenčního sporu.¹⁰³ Jeho role je totiž definována takto: „*Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.*“¹⁰⁴ Vztahem mezi vysokým představitelem Unie a Evropskou radou, respektive jejím předsedou, se budu věnovat v další kapitole.

2.3.2 Rada Evropské unie

Rada se skládá z ministrů členských států, kteří jsou v konkrétní oblasti svými vládami zmocněni k zastupování a zavazování se v daných věcech. Skládá se z několika formací podle oblasti, do které projednávána záležitost spadá. V rámci formací se nadále užívá tzv. rotující předsednictví, až na Radu pro zahraniční věci, které předsedá vysoký představitel Unie.¹⁰⁵ Primárním právem je role Rady definována takto: „*Rada na základě obecných směrů a strategických směrů vymezených Evropskou radou vypracovává společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění této politiky.*“¹⁰⁶

Mezi nejvýznamnější změny, které přinesla Lisabonská smlouva, je nepochybně rozdělení předchozí Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy na Radu pro zahraniční věci

¹⁰¹ Čl. 15 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰² Čl. 15 odst. 3 – 4 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰³ Čl. 15 odst. 5 – 6 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰⁴ Čl. 15 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰⁵ Čl. 16 odst. 9 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰⁶ Čl. 26 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

a Radu pro všeobecné záležitosti. Tento krok v podstatě reflektoval nárůst agendy týkající se SZBP, se kterým se Rada musela nějakým způsobem vypořádat.

Rada pro obecné záležitosti se zabývá věcmi týkajícími se jednání Evropské rady, lépe řečeno jejího předsedy a Komise.¹⁰⁷ Zahraničními otázkami se zabývá v té míře, v jaké jsou do daného jednání zahrnuty. Jejím úkolem je též zajištění soudržnosti mezi jednotlivými formacemi Rady. Svým způsobem se jedná o jakousi spojku mezi samotnou Radou a Evropskou radou.¹⁰⁸

Stěžejní roli v rámci SZBP zaujímá **Rada pro zahraniční věci**, sdružující ministry zahraničních věcí členských států pod vedením předsedy v podobě vysokého představitele Unie, což jsem ostatně zmínil již výše. Avšak její role není omezena pouze na oblast SZBP, naopak se zabývá širokým spektrem záležitostí napříč vnějšími činnostmi, což ostatně dokládá i smluvní úprava, tedy že: *“Rada pro zahraniční věci vytváří vnější činnost Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťuje soudržnost činností Unie.”*¹⁰⁹ Samotný jednací řád pak pod agendu vnější činnosti zahrnuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a s ní spojenou společnou bezpečnostní a obrannou politiku, společnou obchodní politiku, rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc.¹¹⁰ V souhrnu lze říci, že její prioritní úlohou je zajištění koherence v součinnosti s Komisí v oblasti vnější činnosti.

2.3.3 Evropská komise

Komise se skládá z jednotlivých komisařů z každého členského státu, předsedy Komise a vysokého představitele Unie. Jedná se o supranacionální orgán nezávislý na členských státech.¹¹¹ Smluvní úprava její roli definuje takto: *„...S výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie...“*¹¹²

Pro oblast vnějších vztahů je důležitý vysoký představitel Unie zastávající post místopředsedy. Nicméně není jediným komisařem, jehož agenda spadá pod oblast vnější činnosti. Dalšími aktéry v této oblasti jsou komisař pro rozšíření a evropskou politiku

¹⁰⁷ Čl. 16 odst. 6 Smlouvy o Evropské Unii.

¹⁰⁸ Úřad vlády ČR. *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vlada.cz, 15. ledna 2010 [cit. 20. června 2017]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analiza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

¹⁰⁹ Čl. 16 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹⁰ Generální sekretariát Rady. *Komentář k jednacímu řádu Rady. Jednací řád Evropské rady a jednací řád Rady* [online]. Consilium.europa.eu, 3. března 2016 [cit. 20. června 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf>>.

¹¹¹ Čl. 17 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹² Čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

sousedství, komisař pro mezinárodní spolupráci, komisař pro obchod, komisař pro rozvoj a humanitární pomoc a řešení krizí.¹¹³ Jak jsem již zmínil v případě Rady, má Komise za úkol spolu s ní zajistit soudržnost mezi těmito oblastmi a ostatními unijními politikami. Její významnou pravomocí je předkládat Radě návrhy a navrhopvat jí uzavírání mezinárodních smluv s výjimkou oblasti SZBP, kde tato pravomoc náleží vysokému představiteli Unie.

Ačkoli ze smluvní úpravy plyne jakési vyloučení Komise na chodu SZBP, lze její roli pojmot s ohledem na funkci samotného vysokého představitele Unie. Z jeho postavení místopředsedy může plynout její posílení, neboť jí i zároveň reprezentuje.¹¹⁴ Na druhou stranu lze spatřit i jasná omezení, jako v otázce mezinárodních smluv nebo předkládání návrhů.

2.3.4 Evropský parlament

Evropský parlament se skládá z poslanců, které volí občané členských států, a to na období pěti let. V současnosti se jejich počet ustálil na 751.¹¹⁵

Role Evropského parlamentu v rámci vnější činnosti je silná v případě jmenování předsedy Komise a schvalování ostatních komisařů. Schvalování tedy podléhá i vysoký představitel Unie. Silnou roli si drží i díky tzv. řádnému legislativnímu postupu, který se nicméně netýká SZBP. Nepochybně vlivnou, možná i nejvýznamnější oblastí, je otázka unijního rozpočtu.¹¹⁶

V rámci SZBP je jeho role významně omezena, neboť v ní je přijímání legislativních aktů vyloučeno.¹¹⁷ Nezůstává zcela vyjmut, neboť vykonává zejména politickou kontrolu a disponuje konzultačními pravomocemi. Dvakrát ročně je zahrnut do konzultací ohledně stavu SZBP a SBOP. Aby byly návrhy Evropského parlamentu brány náležitě v úvahu, je úkolem vysokého představitele Unie.¹¹⁸ Jedná se o ustanovení zajišťující spíše účast v rámci politického fóra, než silné postavení v rozhodovacím procesu.¹¹⁹ Dále má právo interpelovat Radu i vysokého představitele Unie, s tím, že jim může dávat jednotlivá doporučení.

¹¹³ Viz Evropská komise. *Komisaři* [online]. Ec.europa.eu, 2014 [cit. 20. června 2017]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_cs>.

¹¹⁴ SAVASAN, Zerrin. *CFSP/ESDP and the New EU Treaty* [online]. Sam.gov.tr, 13. prosince 2007 [cit. 21. června 2017]. Dostupné na <<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/ZerrinSavasan.pdf>>.

¹¹⁵ Čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹⁶ KOVÁČOVÁ, Lenka. Európsky parlament a rámovanie zahraničnej politiky EÚ: emancipovaný aktér alebo verný nasledovateľ? *Současná Evropa*, 2015, roč. 20, č. 2, s. 108.

¹¹⁷ Čl. 24 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹⁸ Čl. 36 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹⁹ WESSELS, Wolfgang, BOPP, Franziska. *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?* [online]. ceps.eu, 23. června 2008 [cit. 22. června 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/institutional-architecture-cfsp-after-lisbon-treaty-constitutional-breakthrough-or>>.

V neposlední řadě je důležité zmínit spolupráci s Radou a Komisí prostřednictvím Výboru pro zahraniční politiku, bezpečnost a obrannou politiku zahrnující dialog v otázkách spadajících do jeho kompetence.¹²⁰

2.3.5 Soudní dvůr EU

Soudní dvůr nedisponuje v oblasti SZBP prakticky žádnými pravomocemi, což explicitně dokládá i smluvní úprava: „*Soudní dvůr Evropské unie nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc, s výjimkou své pravomoci kontrolovat dodržování článku 40 této smlouvy a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie.*“¹²¹

Je tedy umožněna kontrola, zda jiné politiky nezasahují do SZBP a naopak. Dále smí rozhodovat o žalobách od fyzických a právnických osob, které se týkají přezkumu rozhodnutí Rady, stanovujícího omezující opatření vůči nim, která byla přijata na základě ustanovení o SZBP. Z obecného hlediska vnějších vztahů lze zmínit i přezkum zamýšlené vnější smlouvy s primárním právem. Nicméně oblast SZBP je z něj vyjmuta.¹²²

2.3.6 Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

I přesto, že Lisabonská smlouva nijak zásadně nezměnila SZBP ve smyslu jejího obsahu či způsobu rozhodování o jejích otázkách, došlo i tak k významným změnám z hlediska institucí, které tuto politiku provádějí.¹²³ Jednou z nejpatrnějších bylo právě vytvoření funkce vysokého představitele Unie. Avšak se nejedná o zcela nový institucionální prvek. Tato funkce v podstatě navazuje na přechodící post vysokého zástupce.¹²⁴

Je vhodné začít tím, že vysokého představitele Unie jmenuje Evropská rada kvalifikovanou většinou spolu se souhlasem předsedy Komise. Funkční období se odvozuje od Komise a je tedy vymezeno na dobu pěti let. Stejný model je nastaven i pro odvolání z

¹²⁰ KOVÁČOVÁ, Lenka. Európsky parlament a rámovanie zahraničnej politiky EÚ: emancipovaný aktér alebo verný nasledovateľ? *Současná Evropa*, 2015, roč. 20, č. 2, s. 111.

¹²¹ Čl. 24 Smlouvy o Evropské unii.

¹²² PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 762 (čl. 218 Smlouvy o fungování Evropské unie).

¹²³ WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, roč. 47, č. 1, s. 10.

¹²⁴ EUR – Lex. *Vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku* [online]. Eur-lex.europa.eu, 24. listopadu 2015 [cit. 1. července 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>>.

Funkce vysokého zástupce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku byla vytvořena na základě Amsterodamské smlouvy. Historicky prvním představitelem této funkce se stal Javier Solana.

funkce.¹²⁵ Avšak v této souvislosti nejsou stanoveny žádné důvody pro jeho odvolání, ani žádné obecné důvody, jako je tomu např. u předsedy Evropské rady.¹²⁶ Vysoký představitel Unie vede SZBP, svými návrhy přispívá k jejímu vytváření a zároveň ji i provádí z pozice zmocněnce Rady. Současně je předsedou Rady pro zahraniční věci¹²⁷ a místopředsedou Komise. V Komisi zodpovídá za úkoly vztahující se k oblasti vnějších vztahů spolu s koordinací dalších hledisek s ní souvisejících. Při plnění těchto úkolů v rámci Komise je podřízen jejím pravidlům, a to i v rámci své agendy.¹²⁸ Zúčastňuje se taktéž zasedání Evropské rady, leč bez hlasovacího práva, neboť formálně jejím členem není.¹²⁹ Z výše uvedené skutečnosti propojení více funkcí do jedné se vysokému představiteli Unie rovněž přezdívá tzv. *double – hatted*,¹³⁰ tedy osoba, která „*nosí dva klobouky*“, v tomto případě spojující dohromady funkce vysokého představitele Unie a komisaře pro vnější vztahy. V extenzivním pojetí zahrňme výše uvedený fakt, že předsedá Radě pro zahraniční věci a k tomu je ještě pověřen vedením též nově vytvořené Evropské služby pro vnější činnost (dále jen „ESVČ“).¹³¹ Někteří o této funkci dokonce hovoří, že „*nosí tři klobouky*“, neboť reprezentuje samotnou EU navenek.¹³²

Při pohledu na legislativní úpravu oblasti vnější činnosti SEU uvádí, že vysoký představitel Unie v záležitostech SZBP Unii zastupuje a jejím jménem vede politický dialog se třetími stranami a zároveň i vyjadřuje její postoj v mezinárodních organizacích nebo na mezinárodních konferencích. Při výkonu své funkce se opírá o též nově vzniklou ESVČ.¹³³ Navíc zahraniční politiku EU má možnost řídit prostřednictvím práva iniciativy, a to včetně

¹²⁵ Konec funkce je možný několika způsoby. Pokud Komise kolektivně odstupuje po vyslovení nedůvěry ze strany Evropského parlamentu, tak funkce vysokého představitele Unie končí pouze ve vztahu k činnosti v rámci Komise a v ostatních funkcích pokračuje. Soudní dvůr jej též může odvolat jako člena Komise na návrh Rady nebo Komise. Může jej odvolat předseda Komise, nicméně po předchozím souhlasu Evropské rady. Osobní rezignace či úmrtí jsou taktéž možné, nicméně primární právo tyto možnosti již neupravuje.

¹²⁶ PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 108 (čl. 18 Smlouvy o Evropské unii).

¹²⁷ Rada pro zahraniční věci vznikla rozdělením Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy.

¹²⁸ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 9.

¹²⁹ WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, roč. 47, č. 1, s. 10.

BRHLÍKOVÁ, Radoslava. *The role of the new High Representative and the External Action Service in European foreign and security policy: EU as a strong global player finally?* [online]. Cenea.org, [cit. 1. července 2017]. Dostupné na <<http://www.cenea.org/analysis/the-role-of-the-new-high-representative-and-the-external-action-service-in-european-foreign-and-security-policy-eu-as-a-strong-global-player-finally/>>.

¹³⁰ LARIVÉS H. A., Maxime. *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*. New York: Routledge. 2016, s. 177.

¹³¹ ŠLOSARČÍK, Ivo a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, s. 195.

¹³² PITROVÁ, Markéta a kol. *Postlisabonské procesy v Evropské unii*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2014, s. 221.

¹³³ Čl. 27 Smlouvy o Evropské unii.

vojenských a obranných záležitostí.¹³⁴ Právo iniciativy pro oblast SZBP plyne z pozice předsedy Rady pro zahraniční věci. Iniciativa je možná i pro oblasti vnějších vztahů, a to naopak z pozice místopředsedy Komise.¹³⁵ V neposlední řadě je důležitá informační a konzultační povinnost k Evropskému parlamentu týkající se vývoje SZBP a SBOP.¹³⁶

Agenda vysokého představitele Unie je tedy široce vymezena. Pokud vezmeme v potaz definici primárního práva, tedy že: „*Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Přispívá svými návrhy k vytváření této politiky a provádí ji jako zmocněnec Rady. Stejně jedná i v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky.*“¹³⁷, je jasné, že z ní si jen stěží představit, co skutečně funkce obnáší. Pro lepší strukturu a analýzu pravomocí je vhodné vyjít z dělení Jonase Paula (dále jen „Paul“), který je dělí do několika úseků, a to na tvorbu agendy a iniciativy, koordinační roli a vytváření shody, reprezentaci a vyjednávání, implementační funkci a oblast krizového managementu.¹³⁸

Vysoký představitel Unie disponuje širokým polem působnosti, a to zejména v souvislosti s jeho pozicí předsedy Rady pro zahraniční věci. Právě v rámci této formace bylo Lisabonskou smlouvou zrušeno rotující předsednictví, přičemž v ostatních formacích se užívá i nadále. To významně utváří dostatečný prostor pro kontinuitu zahraniční agendy spolu s větší koherencí. Vysoký představitel Unie nemusí každých šest měsíců měnit svoji agendu, ba spíše mu tato pozice nahrává k utváření stabilnějších vztahů s jednotlivými členskými státy, respektive ministry zahraničí. Právě součinnost s jednotlivými zástupci členských států je naprosto nezbytná vzhledem k tomu, že právě členské státy jsou i nadále prioritními aktéry evropské zahraniční politiky.¹³⁹ Nicméně, vysoký představitel Unie má za úkol zajistit naplňování rozhodnutí přijatých Evropskou radou či Radou. V předchozích částech práce jsem již zmínil právo iniciativy týkající se oblasti SZBP, kdy předkládá návrhy z pozice člena předsedy Rady pro zahraniční věci. Navrhuje též zvláštní zástupce.

Z pohledu role koordinátora a osoby hledající shodu napříč všemi různými tématy evropské zahraniční politiky lze funkci rozdělit z hlediska horizontálního a vertikálního.

¹³⁴ PITROVÁ, Markéta a kol. *Postlisabonské procesy v Evropské unii*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2014, s. 224.

¹³⁵ Viz např. čl. 22 odst. 2, čl. 27 odst. 1, čl. 42 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

¹³⁶ BRHLÍKOVÁ, Radoslava. *The role of the new High Representative and the External Action Service in European foreign and security policy: EU as a strong global player finally?* [online]. Cenea.org, 2013 [cit. 1. července 2017]. Dostupné na <<http://www.cenea.org/analysis/the-role-of-the-new-high-representative-and-the-external-action-service-in-european-foreign-and-security-policy-eu-as-a-strong-global-player-finally/>>.

¹³⁷ Čl. 27 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

¹³⁸ JONAS, Paul. EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference? *Centre for Applied Policy Research*, 2008, č. 2, s. 17.

¹³⁹ Tamtéž, s. 23.

Horizontálně jde o ústředního aktéra evropské zahraniční politiky, který osciluje mezi jednotlivými unijními orgány. Vertikálně se jedná o vztah vysokého představitele s jednotlivými členskými státy, kdy zaujímá roli koordinátora a reprezentanta jejich postojů na půdě mezinárodních organizací nebo konferencí¹⁴⁰. Výše již byla např. zmíněna role v situaci, kdy některý z členských států ze závažných důvodů odmítne přijmout rozhodnutí kvalifikovanou většinou. Zde je právě jeho úkolem nalézt akceptovatelné řešení.

Mezi jeho základní úkoly patří reprezentace Unie navenek v souvislosti při jednáních se třetími stranami nebo při vyjadřování unijních postojů v mezinárodních organizacích a na konferencích. V rámci této reprezentace úzce spolupracuje s ESVČ. Významný je vliv při vyjednávání a uzavírání mezinárodních smluv. Vysoký představitel dává ohledně dané mezinárodní smlouvy Radě doporučení. Ta posléze jmenuje vyjednaváče, kdy podle Paula jím v drtivé většině případů bude právě vysoký představitel Unie. Pokud Evropská unie vymezí svůj postoj ke konkrétní otázce, mohou členské státy vysokého představitele požádat, aby tento postoj přednesl v rámci Rady bezpečnosti OSN.¹⁴¹

Z hlediska otázky krizového managementu je opět zásadní pozice předsedy Rady pro zahraniční věci, což mu mimo jiné umožňuje svolat mimořádné zasedání Rady, a to ve lhůtě 48 hodin a v případě nutnosti i dříve. Činí tak v situaci vyžadující bezodkladné rozhodnutí.¹⁴² Pro doplnění je vhodné zahrnout i vedoucí pozici při koordinaci činnosti zvláštních zástupců nebo ESVČ.

Rozsáhlá koncentrace kompetencí vede ke zřejmé zátěži na danou osobu v této funkci, která již ostatně byla od počátku označována jako „*mission impossible*“.¹⁴³ Jak už to v praxi často bývá, tak i zde se ustálil režim zastupování, a to např. příslušným ministrem ze země rotujícího předsednictví, jednotlivými členy Komise, činiteli ESVČ a nebo také zvláštními zástupci EU. Možným řešením by mohlo být vytvoření jednotlivých zástupců. K jejich vytvoření by byla zapotřebí dohoda s předsedou Komise, avšak současná právní úprava neobsahuje dostatečný právní základ.¹⁴⁴ Na druhou stranu však vzhledem k široce vymezenému mandátu činnosti vysokého představitele Unie došlo v zásadě k realizaci

¹⁴⁰ Viz Čl. 27 a čl. 34 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁴¹ Čl. 34 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁴² JONAS, Paul. EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference? *Centre for Applied Policy Research*, 2008, č. 2, s. 17.

¹⁴³ European Parliamentary Research Service Blog. *The EU's High Representative for Common Foreign and Security Policy* [online]. Epthinktank.eu, 18. září 2012 [cit. 3. července 2017]. Dostupné na <<https://epthinktank.eu/2012/09/18/the-eus-high-representative-for-common-foreign-and-security-policy/>>.

¹⁴⁴ ESVČ. *Zpráva o ESVČ* [online]. Eeas.europa.eu, červenec 2013 [cit. 12. ledna 2018]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_cs.pdf>.

propojení supranacionální a mezivládní formy spolupráce, což by v důsledku mělo vést k zamýšlenému posílení unijní koherence v rámci její vnější činnosti.¹⁴⁵

Skutečnost, že vytvoření tzv. jednotného evropského hlasu či dokonce jasně definované instituce, která by jej prezentovala, je dlouhodobý problém evropského integračního procesu, dokládá známý citát Henryho Kissingera z roku 1973: „*Komu mám zavolat, když chci mluvit s Evropou?*“.¹⁴⁶ Ta se již od počátku integračního procesu potýká v rámci své zahraniční politiky s nepřehledností vůči svým partnerům, což v důsledku i oslabuje její roli ve světě. Situace se zásadním způsobem nevyřešila ani prostřednictvím různých iniciativ v rámci primárního práva, jako např. ustavením Evropské politické spolupráce, vznikem samotné SZBP, spolupráce mezi třemi navazujícími předsednickými státy či neformálním posílením pozice vysokého zmocněnce pro SZBP nad jeho rámec pozice jakožto asistenta předsednické země.¹⁴⁷ Právě přetrvávající snaha o posílení koherence a efektivnosti zahraniční politiky EU byla jedním z impulsů pro vytvoření funkce vysokého představitele Unie, který má v podstatě za úkol zajistit koordinaci na nejvyšší úrovni, kdežto na úrovních nižších by ji měla zajistit ESVČ.¹⁴⁸

Nicméně pro určení, zda došlo k jejímu posílení, je nutné zahrnout mnoho faktorů, jako vztahy plynoucí zejména mezi unijními institucemi a neméně důležité vztahy mezi Unií, respektive vysokým představitelem Unie a jednotlivými členskými státy. Již výše jsem uvedl, že zahraniční, bezpečnostní a obranná politika se řadí mezi tzv. vysoké politiky. Tudíž postoj členských států a jejich ochota spolupracovat s unijními institucemi i mezi sebou navzájem je složitým procesem. Ostatně postavením vysokého představitele Unie v institucionálním rámci EU, jeho vztahu s ostatními unijními orgány a stejně tak i členskými státy se budu věnovat v kapitolách následujících.

2.3.7 Role zvláštních zástupců

Specifickým institucionálním prvkem unijní zahraniční politiky jsou tzv. zvláštní zástupci Evropské unie (dále jen „zvláštní zástupce“). Avšak, obdobně jako v případě vysokého

¹⁴⁵ Zpráva Evropského parlamentu ze dne 18. března 2009 o dopadu Lisabonské smlouvy na rozvoj institucionální rovnováhy Evropské unie [online]. Europarl.europa.eu, 7. dubna 2009 [cit. 3. července 2017]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0142+0+DOC+PDF+V0//CS>>.

¹⁴⁶ STRAKOVÁ, Vladimíra. *Prezidenta? Radši vliv v komisi* [online]. Euroskop.cz, 20. listopadu 2009 [cit. 3. července 2017]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/9004/14506/clanek/prezidenta-radsi-vliv-v-komisi/>>.

¹⁴⁷ WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, roč. 47, č. 1, s. 10.

¹⁴⁸ Tamtéž.

představitele Unie, tak ani zde se nejedná o zcela nový institucionální element. V primárním právu byli zvláštní zástupci zakotveni Amsterodamskou smlouvou, leč historicky byl poprvé tento instrument aplikován již v roce 1996.¹⁴⁹ Jejich činnost spočívá v koordinaci unijní politiky ve vztahu ke konkrétní geografické, či politické oblasti. Prosazují zájmy a jednotlivé politiky EU v problémových zemích a regionech s tím, že současně jejich činnost zahrnuje i úsilí o upevnění míru, stability a právního státu. Je důležité si uvědomit, že zatímco velvyslanci EU jsou zodpovědní za záležitosti v jedné zemi, tito zvláštní zástupci se zabývají konkrétními otázkami, konfliktními oblastmi nebo regiony zemí. Jsou jmenováni kvalifikovanou většinou Radou na návrh vysokého představitele Unie, pod jehož vedením posléze svoji činnost vykonávají.

Již od počátku využívání zvláštních zástupců nebyla jejich působnost omezena pouze ve smyslu čisté unijní reprezentace, nicméně sloužila i jako informační prostředek. Zejména pro malé státy, které nedisponovaly tak rozsáhlou diplomatickou sítí, se jednalo o možnost tento deficit ve vztahu ke konkrétní problematice kompenzovat.¹⁵⁰

Ve vztahu k vysokému představiteli Unie zvláštní zástupci podporují jeho činnost v dotčených oblastech, a jak jsem již zmínil výše, jsou mu též přímo odpovědní. Nicméně i přes tuto podřízenost je nutné ozřejmit, že nejsou pevnou součástí ESVČ, avšak o jejich začlenění se z hlediska úspor již dlouho uvažuje.¹⁵¹ Nicméně z tohoto důvodu jsou pro členské státy flexibilním nástrojem, což se ostatně projevilo v průběhu let v nárůstu jejich počtu.¹⁵² V případě, kdy vysoký představitel Unie informuje Evropský parlament ve věcech SZBP a SBOP, je možné do procedury zahrnout i tyto zvláštní zástupce.¹⁵³

Zvláštní zástupci hrají spolu s vysokým představitelem Unie nezbytnou roli pro realizaci účinnější unijní zahraniční politiky a současně snahy EU stát se soudržnějším a schopnějším aktérem ve světě. V souhrnu lze říci, že de facto ztvárňují v daných oblastech hlas či tvář EU, avšak svoji činnost mohou vyvíjet i přímo z Bruselu.¹⁵⁴ Ano, jejich poslání může být omezeno

¹⁴⁹ Rada v roce 1996 jmenovala zvláštního zástupce pro oblast Afrických velkých jezer.

¹⁵⁰ ŠLOSARČÍK, Ivo a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, s. 179 – 180.

¹⁵¹ FOUÉRÉ, Erwan. *The EU Special Representatives: A dwindling but resilient resource at the service of EU Foreign and Security Policy* [online]. Ceps.eu, 22. září 2016 [cit. 15. července 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/system/files/PB348%20EF%20EU%20Special%20Reps.pdf>>.

¹⁵² TOLKSDORF, Dominik. The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance? *Policy brief*, 2012, č. 2, s. 1 – 4.

¹⁵³ Čl. 36 Smlouvy o Evropské unii. Viz také Evropský parlament. *Jednací řád* [online]. Europarl.europa.eu, leden 2017 [cit. 15. července 2017]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-141+DOC+XML+V0//CS>>.

¹⁵⁴ PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 143. (čl. 33 Smlouvy o Evropské unii).

delegacemi Unie¹⁵⁵, které taktéž reprezentují Unii v rámci SZBP, nicméně i tak se jedná o významný „nástroj“ unijní zahraniční politiky. V současnosti má EU své zvláštní zástupce pro oblasti Bosny a Hercegoviny, Střední Asie, Africký roh, Kosovo, mírový proces na Blízkém východě, Sahel, jižní Kavkaz, krizi v Gruzii a v globálním měřítku pro problematiku lidských práv.¹⁵⁶

2.3.8 Evropská služba pro vnější činnost

Jednou z podstatných institucionálních inovací bylo vytvoření ESVČ. Zde se již jedná o zcela novou instituci, v jejímž čele stanul právě vysoký představitel Unie. Jedná se o orgán sui generis, který není plnohodnotnou institucí, ani agenturou.¹⁵⁷ Jejím úkolem je soustředit se na strategické zájmy EU v oblasti vnější politiky, přičemž při své činnosti nepodléhá ani Komisi, ani Generálnímu sekretariátu Rady.¹⁵⁸ V primárním právu nenalezneme podrobnější úpravu činnosti tohoto nově vzniklého orgánu. Jedná se spíše o deklaraci existence s tím, že má za úkol podporovat činnost vysokého představitele Unie a zároveň spolupracovat s diplomatickými službami členských států. Co se týče organizačního hlediska, skládá se z úředníků Generálního sekretariátu Rady, Komise a vyslaných diplomatů z jednotlivých vnitrostátních diplomatických služeb členských států. Stanovení podrobnějšího rámce činnosti a celkové organizace ESVČ bylo ponecháno na rozhodnutí Rady.¹⁵⁹

ESVČ tedy byla zřízena na základě **Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost**, přijatého na základě návrhu vysoké představitelky Unie Ashton a po konzultaci s Evropským parlamentem a souhlasu Komise.¹⁶⁰ Dle předpokladu primárního práva samotné rozhodnutí podrobně popisuje fungování a organizační strukturu ESVČ. Jde o funkčně nezávislou instituci, se sídlem v Bruselu, oddělenou od generálního sekretariátu Rady i Komise, pod vedením vysokého

¹⁵⁵ HELWIG, Niklas. *The High Representative 3.0 Taking EU Foreign Policy to the next level* [online]. Files.ethz.ch, květen 2014 [cit. 15. července 2017]. Dostupné na <<https://www.files.ethz.ch/isn/180576/bp155.pdf>>.

¹⁵⁶ European Union External Action. *EU Special Representatives* [online]. Eeas.europa.eu, 14. června 2016 [cit. 15. července 2017]. Dostupné na <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en>.

¹⁵⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 194.

¹⁵⁸ ŠLOSARČÍK, Ivo a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. 1. vydání. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013, s. 196.

¹⁵⁹ Čl. 27. Smlouvy o Evropské unii.

¹⁶⁰ European Union External Action. *About the European External Action Service* [online]. Eeas.europa.eu, 1. března 2016 [cit. 18. července 2017]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm>. Viz také PECHÁČEK, Lenka a kol. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 132 (čl. 27 Smlouvy o Evropské unii).

představitele Unie, s tím, že disponuje právní způsobilostí pro plnění svých úkolů a dosahování stanovených cílů. Poskytuje mu podporu zejména při jeho činnosti k vedení SZBP, včetně úkolů ve vztahu k Evropské obranné agentuře (dále jen „EOA“), Satelitnímu středisku EU, Ústavu EU pro studium bezpečnosti či Evropské bezpečnostní a obranné škole, a taktéž zajišťování soudržnosti vnějších činností Unie. Kooperace je myšlena jak k vysokému představiteli Unie v rámci Rady, tak i Komise, avšak aby nebyly dotčeny běžné úkoly Generálního sekretariátu Rady a Komise. Nápomocna je i předsedovi Evropské rady, předsedovi Komise i Komisi jako celku v otázkách týkajících se vnější činnosti. Naopak, dle potřeby poskytují ESVČ a vysokému představiteli Unie podporu jak generální sekretariát Rady, tak příslušná oddělení Komise. Termín spolupráce je interpretován extenzivně, neboť není opomenuta ani role Evropského parlamentu a dalších institucí či agentur. Řídí též delegace Unie spolu se spoluprací ve vztahu k diplomatickým službám členských států. ESVČ by obecně měla plnit cíle stanovené SEU spolu s cíli Evropského konsensu o rozvoji a humanitární pomoci.

Odpovídá dále za přípravu většiny strategických a programových dokumentů souvisejících s oblastí vnější činnosti Unie. Nicméně implementace zůstala i nadále v kompetenci Komise, až na výjimky v podobě méně důležitých programů. Že si Komise udržela důležitou pozici, dokládá zachování několika generálních ředitelství souvisejících s agendou vnější činnosti. I v otázce finančních prostředků si uchovala kompetence prostřednictvím vlastního útvaru v prostorách ESVČ, který vykonává správu finančních prostředků právě v těch oblastech, kde ESVČ odpovídá za implementaci programů. Spolupráce s Komisí se odehrává i v rámci delegací Unie, kde vedoucí delegace, politický odbor a odbor pro vnější plánování jsou vysíláni ESVČ, zatímco personál zabývající se otázkami technického rázu je vysílán Komisí. Jedná se např. o otázky rozdělování finančních prostředků z evropských fondů.¹⁶¹

Struktura ESVČ je obdobná zahraniční službě členských států. Má dvě základní složky, a to Ústředí a delegace EU ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích. Ústředí je dále děleno do několika generálních ředitelství¹⁶² a řídí je, pod vedením vysokého představitele Unie, Výkonný generální tajemník, který přijímá veškerá opatření k řádnému chodu celého

¹⁶¹ WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, roč. 47, č. 1, s. 11.

¹⁶² Viz čl. 4 Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201/30, 3. srpna 2010.

orgánu.¹⁶³ Zajišťuje i kooperaci v rámci vnitřní organizace a ve vztahu k delegacím Unie. K dispozici mu jsou dva náměstci.

V předešlé kapitole jsem krátce zmínil delegace Unie. Ty nahradily původní delegace Komise, spadající do její působnosti. Otevření delegace i její případné uzavření je v kompetenci vysokého představitele Unie po konzultaci s Radou a Komisí. Jednotlivé delegace vedou jejich vedoucí, kteří jsou nadřizeni zbylému personálu skládajícího se ze zaměstnanců ESVČ, popřípadě taktéž zaměstnanců Komise, pokud je to vhodné z hlediska provádění unijního rozpočtu. Vedoucí delegace jsou rovněž povinni přijímat jednotlivé pokyny a odpovídat za jejich realizaci. V určitých případech smí tyto pokyny podávat taktéž Komise.¹⁶⁴ Pokud je vedoucí delegace zmocněný Komisí, rozhoduje o využití finančních prostředků souvisejících s projekty Unie v příslušné třetí zemi. Mají též pravomoc pro zastupování Unie při uzavírání smluv či účasti na soudním řízení.¹⁶⁵ Provoz každé z delegací vyhodnocuje Výkonný generální tajemník ESVČ. Vysoký představitel Unie uzavírá s příslušnou hostitelskou zemí či mezinárodní organizací nezbytná ujednání k zajištění toho, aby příslušné třetí strany poskytly pro delegace Unie, jejich pracovníky i majetek, výsady a imunity v souladu s Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích. Delegace Unie jsou oprávněny provádět úkony na žádost jiných unijních orgánů, zejména Evropského parlamentu. Dále spolupracují a sdílejí informace s jednotlivými diplomatickými službami příslušných států. Vedoucí delegace má pravomoc Unii zastupovat, a to zejména při uzavírání smluv nebo účasti v soudních řízeních. Důležitou činností je poskytnutí podpory členským státům na jejich žádost v souvislosti s oblastmi diplomatických styků a při poskytování konzulární ochrany občanům EU ve třetích zemích. Jedná se o záruku, kdy některý z členských států nemá v příslušné třetí zemi vlastní zastoupení. Jeho občané se mohou, zejména ve věcech konzulární pomoci, obracet na tyto delegace EU.¹⁶⁶

Činnost ESVČ personálně zajišťují kvalifikovaní zaměstnanci vybráni z Rady, Komise a diplomatických služeb členských států. Osoby pocházející z diplomatických služeb jsou jmenováni dočasně a daný členský stát jim poskytne záruku okamžitého návratu na původní působiště po ukončení jejich činnosti v ESVČ. Na zaměstnance se vztahuje služební a pracovní řád. V případě nezbytnosti má ESVČ možnost využít omezeného počtu vyslaných odborníků. Zaměstnanci jsou povinni jednat a konat v unijním zájmu, a to zcela nezávisle bez přijímání

¹⁶³ V současnosti tuto pozici zastává Helga Schmid.

¹⁶⁴ Čl. 221 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁶⁵ Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201/30, 3. srpna 2010.

¹⁶⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 769 – 770 (čl. 221 Smlouvy o fungování Evropské unie).

pokynů od žádné vlády, orgánu nebo osoby mimo struktury ESVČ, až na výjimku v podobě vysokého představitele Unie, který vzhledem ke svému postavení vykonává pravomoci související se jmenováním dle služebního řádu a uzavíráním smluv na základě pracovního řádu.¹⁶⁷ Rovněž stanovuje postupy pro výběrová řízení a pravidla pracovní mobility. Svoji pravomoc uplatňuje i v otázkách bezpečnosti či nakládání s informacemi. Totéž platí i pro oblast rozpočtu ESVČ, pro kterou je vyčleněn samostatný oddíl v rozpočtu Unie. Vysoký představitel Unie rozpočet navrhuje a zodpovídá za jeho plnění, s čímž souvisejí další úkoly v podobě přijímání vnitřních pravidel pro řízení rozpočtových linií souvisejících se správou a sestavováním odhadů správních výdajů spolu s konzultací příslušných komisařů pro rozvojovou politiku a politiku sousedství ohledně jejich působnosti.¹⁶⁸

ESVČ je důležitým hráčem při stylizaci vnějších politik Unie, který disponuje rozsáhlou diplomatickou sítí, nicméně jak v případě vysokého představitele Unie, tak i zde se značně projevuje ponechaná silná pozice Komise. ESVČ sice významně spolupracuje na utváření politik spadajících pod oblast vnějších vztahů, avšak nedisponuje pravomocemi pro jejich účinnou realizaci.¹⁶⁹ V neposlední řadě je i zde brzdou jednomyslné hlasování, kdy se nejprve musí shodnout v dané otázce členské státy.

2.4 Společná bezpečnostní a obranná politika jako nedílná součást společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Nedílnou součástí SZBP je Společná bezpečnostní a obranná politika (dále jen „SBOP“).¹⁷⁰ Tohoto názvu se jí dostalo až Lisabonskou smlouvou, neboť zformulována byla již Amsterodamskou smlouvou, a to pod názvem Evropská bezpečnostní a obranná politika.¹⁷¹ Slouží k unijní operativní schopnosti opírající se o civilní a vojenské prostředky. Unie tyto prostředky smí využít pro mise vedené mimo její území za účelem udržení míru, předcházení konfliktů a posílení mezinárodní bezpečnosti, a to v souladu se zásadami Charty OSN. Plnění těchto úloh je založeno na využití schopností poskytnutých ze strany členských států.¹⁷²

¹⁶⁷ Personál je vybírán s ohledem na kvalifikaci, zeměpisné zastoupení a taktéž rovnoprávné zastoupení mužů a žen.

¹⁶⁸ Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201/30, 3. srpna 2010.

¹⁶⁹ WEISS, Tomáš. *Evropská služba pro vnější činnost – první zkušenosti* [online]. Natoaktual.cz, 16. května 2011 [cit. 26. července 2017]. Dostupné na <http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.aspx?c=A110516_231745_na_analyzy_m02>.

¹⁷⁰ Čl. 42 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁷¹ KROUPA, Jiří. *Politologie nejen pro právníky*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 173.

¹⁷² Čl. 42 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

Charakter a základní principy fungování SBOP jsou v podstatě obdobné samotnému nastavení SZBP. Paralelně se řídí i zásadami a cíli vnějších vztahů.¹⁷³

Dle smluvní úpravy se jedná o postupné vymezení společné obranné politiky Unie, vedoucí ke společné obraně po jednomyslném rozhodnutí Evropské rady. V této souvislosti Evropská rada doporučí přijetí takového rozhodnutí členskými státy v souladu s jejich ústavněprávními předpisy.¹⁷⁴ Primární právo též upravuje otázku členství některých členských států v Severoatlantické alianci (dále jen „NATO“). Pokud tedy mají některé z členských států závazky k této alianci, ustanovení týkající se SBOP se jich nedotýká a jsou uznány jejich závazky vyplývající z tohoto členství.¹⁷⁵ V zájmu rozvoje obranných schopností, výzkumu, pořízování a vyzbrojování by měla sloužit EOA.¹⁷⁶

Rozhodnutí týkající se SBOP jsou přijímána jednomyslně Radou na návrh vysokého představitele Unie. Rovněž je možné rozhodnutí přijmout i z podnětu členského státu. Vysoký představitel Unie i Komise mají ovšem právo navrhnout, v souvislosti se zahájením konkrétní mise, aby byly využity vnitrostátní prostředky i nástroje Unie.¹⁷⁷ Tyto mise zahrnují společné akce různého druhu, a to mise v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktů a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí včetně misí pro prosazování míru stabilizačních operací. Smlouva rovněž deklaruje možnost využití těchto misí v souvislosti s bojem proti terorismu. Rozhodnutí o misích přijímá Rada s vymezením jejich cíle, rozsahu a obecných podmínek provádění. Vysoký představitel Unie pod vedením Rady ve spolupráci s Politickým a bezpečnostním výborem zajišťuje celkovou koordinaci vojenských i civilních aspektů těchto misí.¹⁷⁸ Rada má možnost taktéž svěřit provádění dané mise skupině členských států, pokud o to projeví zájem a mají pro takovou misi nutné prostředky. Poté se ve spolupráci s vysokým představitelem Unie mezi sebou dohodnou na řízení této mise. Pokud se tedy členské státy zúčastní konkrétní mise,

¹⁷³ Policy Department, Directorate-General for External Policies. *Supporting European security and defence with existing EU measures and procedures* [online]. Europarl.europa.eu, 4. října 2015 [cit. 26. července 2017]. Dostupné na <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU\(2015\)534993_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU(2015)534993_EN.pdf)>.

¹⁷⁴ Čl. 42 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁷⁵ Čl. 42 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁷⁶ Policy Department, Directorate-General for External Policies. *Supporting European security and defence with existing EU measures and procedures* [online]. Europarl.europa.eu, 4. října 2015 [cit. 26. července 2017]. Dostupné na <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU\(2015\)534993_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU(2015)534993_EN.pdf)>.

¹⁷⁷ Čl. 42 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁷⁸ Čl. 43 Smlouvy o Evropské unii.

jsou povinny informovat Radu o jejím vývoji či případných následcích její realizace, a to jak z vlastního podnětu či na žádost jiného členského státu.¹⁷⁹

Další ustanovení pojednávají o konkrétních úkolech EOA a taktéž o tzv. stálé strukturované spolupráci. Členské státy se jí mohou zúčastnit po splnění kritérií s tím, že přijímají závazky týkající se vojenských misí dle protokolu o stálé strukturované spolupráci¹⁸⁰ a oznámí svůj záměr Radě a vysokému představiteli Unie. Rada do tří měsíců kvalifikovanou většinou po konzultaci s vysokým představitelem Unie rozhodne o této spolupráci a stanoví seznam zúčastněných. Budoucí zájemci o tuto spolupráci oznámí záměr oběma těmto orgánům. Rada posléze o jejich přijetí do konkrétní spolupráce rozhodne stejným postupem s tím rozdílem, že hlasují pouze již zúčastněné členské státy. Stejným postupem se rozhoduje o případném pozastavení účasti, vyjma státu, o který se jedná. Pokud si daný stát přeje odstoupit, oznámí svůj záměr Radě, která tuto skutečnost vezme na vědomí. Jiná rozhodnutí a doporučení týkající se stálé strukturované spolupráce Rada přijímá jednomyslně, kdy je zapotřebí všech hlasů zúčastněných států.¹⁸¹

2.5 Dílčí závěr

Vytvoření funkce vysokého představitele Unie byla jednou z nejvýraznějších změn k dosažení koherentnějšího vystupování Unie. Z hlediska legislativního zakotvení, respektive vymezení pravomocí, se bezpochyby jedná o funkci disponující širokým spektrem kompetencí. Participuje na chodu téměř všech hlavních unijních orgánů. Takto vymezená úloha logicky vychází z podstaty, pro kterou je funkce určena. Již ustanovení do funkce nezbytně vyžaduje úzkou spolupráci jak unijních orgánů, tak i členských států. Dle mého názoru tím, že jsou do procesu ustanovení do funkce zahrnuti jak Evropská rada, Komise či Evropský parlament, napomáhá k tomu, že vysoký představitel Unie disponuje dostatečnou legitimitou. Jeho úkolem je plnit roli unijního reprezentanta, vykonavatele a koordinátora zahraniční politiky. Jsem toho názoru, že primární právo mu k tomu poskytuje dostatečný rámec pravomocí, vytvářející nezbytný prostor pro efektivní vykonávání funkce.

¹⁷⁹ Čl. 44 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁸⁰ Viz Protokol o stálé strukturované spolupráci stanovené článkem 42 Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 326/1, 26. října 2012.

¹⁸¹ Policy Department, Directorate-General for External Policies. *Supporting European security and defence with existing EU measures and procedures* [online]. Europarl.europa.eu, 4. října 2015 [cit. 26. července 2017]. Dostupné na <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU\(2015\)534993_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU(2015)534993_EN.pdf)>.

Na druhou stranu široká oblast kompetencí vede k tomu, že osoba vykonávající tuto funkci se bude muset vypořádat se značnou zátěží, aby dokázala dostatečně plnit jí svěřené pravomoci. Je proto otázkou, zda v dohledné době nevytvořit post stálého zástupce. Ostatně problematice zastupování se budu více věnovat v následující kapitole. Mezi negativy legislativní úpravy primárního práva vztahující se nejen k vysokému představiteli Unie, ale i oblasti SZBP jako celku bych zmínil i částečnou vágnost právní úpravy, respektive nekonkrétní dělení úloh mezi dotčené instituce.

V souhrnu ale mohu konstatovat, že z hlediska zakotvení a vymezení pravomocí je vysokému představiteli Unie dle mého názoru poskytnut dostatečný prostor k efektivnímu vykonávání funkce. Nicméně si též uvědomuji, že čistě legislativní vymezení dosud neznamená, že daná funkce bude mít při kooperaci s ostatními unijními orgány a členskými státy dostatečný prostor k tomu, aby mohla učinit unijní politiku navenek skutečně více koherentnější a efektivnější ve světle reprezentace jednotného unijního hlasu navenek. A právě touto kooperací se budu podrobněji zabývat dále.

3 Vysoký představitel Unie v interakci s vybranými orgány EU

Cílem třetí kapitoly je pojednat o institucionálním zakotvení vysokého představitele Unie a analyzovat jeho vztah k vybraným unijním orgánům. V této souvislosti je rovněž účelem analyzovat a zhodnotit, jak uplatňuje pravomoci, které mu smluvní úprava svěřuje v rámci této institucionální interakce.

3.1 Vysoký představitel Unie a Komise

Komise si i přes lisabonskou revizi ponechala poměrně velké slovo v oblasti vnějších vztahů. Je několik komisařů, jejichž portfolio je jistým způsobem součástí této sféry. I pod nově vzniklou ESVČ přešel pouze malý podíl pravomocí, které dříve vykonávala jednotlivá generální ředitelství. Došlo k udržení vlivu v oblastech, které by na první pohled mohly spadat pod agendu vysokého představitele Unie, jako např. politika sousedství. Samotnou konfrontaci již může vyvolat smluvní úprava, která vysokého představitele Unie staví do pozice místopředsedy, do jehož činnosti spadají úkoly, které Komisi přísluší v oblasti vnějších vztahů, tedy že: „Zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.“¹⁸² Na straně druhé jsou si však jednotliví komisaři navzájem rovni. Komplikovanost v zastoupení vysokého představitele Unie v rámci Komise již zapříčiňuje sama absence procesních pravomocí.¹⁸³ Dle mého názoru je pro dosažení uspokojivého výsledku v jednotlivých otázkách nutná spolupráce komisařů, kteří však patrně disponují mnohem větším přehledem v oblasti spadající do jejich portfolia a tudíž nebudou převážně ochotni přenechat konkrétní směřování dané oblasti vysokému představiteli Unie. Praxe tedy může přinést mnoho komplikací.

Došlo rovněž k faktickému propojení jednotlivých oblastí vnějších vztahů s agendou SZBP.¹⁸⁴ V souvislosti s Lisabonskou smlouvou je nutné zmínit i inovaci v podobě umožnění vysokému představiteli realizovat dialog přímo s třetí stranou v otázkách vnějších vztahů Komise.¹⁸⁵

¹⁸² Čl. 18 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁸³ SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

¹⁸⁴ PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 160 s.

¹⁸⁵ SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

Pro bližší analýzu lze začít vztahem vysokého představitele Unie s předsedou Komise, který před Lisabonskou novelizací zastupoval EU navenek v horizontálních otázkách a taktéž v otázkách nejvyšších v rámci tzv. trojky.¹⁸⁶ Předseda je vůči všem ostatním komisařům v nadřazeném postavení. Vytvořením funkce vysokého představitele Unie se ovšem vztah příslušných aktérů poněkud zkomplikoval. Jeho osoba je sice v pozici místopředsedy Komise, ale na rozdíl od ostatních komisařů je volen Evropskou radou se souhlasem předsedy Komise. Pro jeho případné odvolání je zapotřebí mimo rozhodnutí předsedy Komise též souhlasu Evropské rady. Navíc, předseda Komise rovněž smí Unii navenek reprezentovat. Nepochybně je důležitým faktorem, kdo dané funkce vykonává, tedy jak silně dokáže daná osoba prosadit svoji politiku. Předešlý předseda Jose Manuel Barosso (dále jen „Barosso“) byl silnou osobností.¹⁸⁷ Snažil se udržet vliv a kontrolu nad vysokou představitelkou Unie Catherine Asthon (dále jen „Asthon“). Za příklady lze uvést, že politika sousedství nebyla zařazena pod oblast vnějších vztahů, ale komisaři pro rozšiřování.¹⁸⁸ Obdobně se mu podařilo vymanit z područí Asthon i generální ředitelství pro obchod.¹⁸⁹ Svůj vliv prosadil i v otázce obsazování vedoucích postů delegací Unie, kdy si vymohl do čela delegace Unie v USA Vale de Almeida.¹⁹⁰ Za což byla ostatně Asthon velice kritizována.¹⁹¹ Z těchto skutečností plyne jasná snaha zachovat vliv Komise v oblasti zahraniční politiky. Barosso byl dokonce označován jako největší nepřítel Asthon. Dle mého názoru je jedním z důvodů, že se v tomto období jednalo o počáteční etapu, kdy byla Lisabonská smlouva uvedena v platnost, a tudíž se tehdejší předseda Komise dostatečně neztotožnil, ba možná ani nechtěl ztotožnit, s nastavenými změnami. Role Asthon se nicméně projevila až ke konci funkčního období, kdy sehrála stěžejní roli např. v otázce iránského jaderného programu či zprostředkování dohody mezi Srbskem a Kosovem.¹⁹²

¹⁸⁶ Tzv. trojku tvořili ministr zahraničí předsednického členského státu, vysoký zástupce pro SZBP a komisař pro vnější vztahy.

¹⁸⁷ HELWIG, Niklas. *The High Representative 3.0 Taking EU Foreign Policy to the next level* [online]. files.ethz.ch, květen 2014 [cit. 20. října 2018]. Dostupné na <<https://www.Files.ethz.ch/isn/180576/bp155.pdf>>.

¹⁸⁸ Komisařem pro rozšiřování byl ve funkčním období Komise 2009 – 2014 český zástupce Štefan Füle.

¹⁸⁹ LEFEBVRE, Maxime, HILLION, Christophe. *The European External Action Service: towards a common diplomacy?* [online]. Asser.nl, červen 2016 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <http://www.asser.nl/upload/documents/712010_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010_6epa.pdf>.

¹⁹⁰ RÜGER, Carolin. *A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Researchgate.net, leden 2011 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <https://www.researchgate.net/publication/314945512_A_Position_under_Construction_Future_Prospects_of_the_High_Representative_after_the_Treaty_of_Lisbon>.

¹⁹¹ WATERFIELD, Bruno. *Baroness Ashton under fire after EU appoints US envoy* [online]. Telegraph.co.uk, 23. února 2010 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/7295812/Baroness-Ashton-under-fire-after-EU-appoints-US-envoy.html>>.

¹⁹² KUCHAROVÁ, Alžběta. Teorie Aktérství EU a Lisabonská smlouva. EU jako aktér v oblasti zahraniční politiky. *Současná Evropa*, 2014, roč. 19, č. 1, s. 78.

Po poměrně turbulentním období je patrná stabilita, kdy spolupráce současné vysoké představitelky Unie Federici Mogherini (dále jen „Mogherini“) s předsedou Komise Jean Claudem Junckerem (dále jen „Juncker“) se zdá být bez větších komplikací. Juncker rozdělil strukturu Komise do několika podskupin pod vedením jednotlivých místopředsedů. Mogherini vede skupinu komisařů zabývajících se vnějšími vztahy.¹⁹³ Na rozdíl od své předchůdkyně více využívá svého postavení v Komisi a více se zúčastňuje samotných jednání, a to i díky tomu, že po dohodě s předsedou Komise přesídlila z budovy ESVČ právě do budovy Komise. Pro srovnání, přítomnost Ashton na jednáních Komise byla za její funkční období přibližně 45 %, přítomnost její nástupkyně Mogherini v prvním roce necelých 71 %.¹⁹⁴ Její účast je v podstatě vyrovnaná s ohledem na ostatní komisaře. Na mnohem lepší úrovni je i spolupráce s ostatními komisaři, kdy např. více využívá společných prohlášení.¹⁹⁵

Rozhodující je nastavení obou funkcí. Vysoký představitel Unie již z podstaty nemá takové možnosti se angažovat v rámci Komise jako její předseda, neboť jeho agenda obnáší i např. časté zahraniční cesty, což mu fakticky neumožňuje mít v Komisi takový vliv. Tento faktor se projevil v praxi ihned v rámci funkčního období Ashton, kdy byla mnohokrát kritizována za svoji neúčast při důležitých jednáních.¹⁹⁶ Díky této skutečnosti by se funkce vysokého představitele Unie měla opírat o podporu ze strany ostatních unijních orgánů¹⁹⁷, a to nejen ESVČ.

Z pozice místopředsedy má tedy za úkol koordinaci činností jednotlivých komisařů, které souvisejí s vnějšími vztahy.¹⁹⁸ Avšak podobně jako v předchozím případě předsedy Komise, i zde mohou nastat jisté konfrontace, jako v případě poskytování rozvojové pomoci pro Haiti a Pákistán, respektive rozporů mezi Ashton a komisařem pro rozvojovou pomoc

¹⁹³ BLOCKMANS, Steven, RUSSACK, Sophia. *The Commissioners' Group on External Action – Key political facilitator* [online]. Ceps.eu, 6. listopadu 2015 [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/commissioners%E2%80%99-group-external-action-%E2%80%93-key-political-facilitator>>.

¹⁹⁴ NOVOTNÁ, Tereza. *Federica Mogherini a její první rok ve funkci* [online]. Europeum.org, 17. prosince 2015 [cit. 22. prosince 2017]. Dostupné na <<http://www.europeum.org/articles/detail/151/federica-mogherini-a-jeji-prvni-rok-ve-funkci>>.

¹⁹⁵ VON ONDARZA, Nicolai, SCHELER, Ronja. *The High Representative's 'double hat': How Mogherini and Ashton have differed in their links with the Commission* [online]. Blogs.lse.ac.uk, 16. března 2017 [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/03/16/high-representative-mogherini-ashton/>>.

¹⁹⁶ SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 21. října 2018]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

¹⁹⁷ General Secretary of the Council of the EU. *The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy / The European External Action Service* [online]. Consilium.europa.eu, 5. listopadu 2019 [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <https://www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative_en.pdf>.

¹⁹⁸ EUR – Lex. *Vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku* [online]. Eur-lex.europa.eu, 24. listopadu 2015 [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>>.

Andrisem Piebalgsem.¹⁹⁹ Na druhou stranu je vhodné zmínit dobrou spolupráci s komisařem pro rozšíření a spolupráci Štefanem Füle.²⁰⁰ Obdobně jako ve vztahu k předsedovi Komise je v současnosti spolupráce Mogherini s ostatními komisaři v souhrnu bez významných rozporů.

V předchozích částech práce jsem několikrát zmínil předkládání tzv. společných návrhů. Pro přehlednost zde uvádím tabulku znázorňující předkládání společných sdělení a zpráv. Tabulka znázorňující předkládání společných návrhů nařízení a rozhodnutí bude uvedena v podkapitole věnované činnosti vysokého představitele v Radě.

| | Společné sdělení | Společná zpráva |
|-------------|------------------|-----------------|
| 2011 | 4 | 1 |
| 2012 | 5 | 3 |
| 2013 | 6 | 4 |
| 2014 | 3 | 2 |
| 2015 | 3 | 2 |

201

3.2 Vysoký představitel Unie a Evropský parlament

Zvláštní úloha a postavení Evropského parlamentu v rámci SZBP se projevuje i ve vztahu k vysokému představiteli Unie, kdy je nejdůležitějším procesem konzultace, tedy jeho informační a konzultační povinnost k Evropskému parlamentu ve věcech týkajících se základních rozhodnutí a hledisek SZBP a SBOP. Jak jsem již zmínil, když projednávána věc má určitý regionální charakter, mohou být do informační procedury zapojeni i zvláštní zástupci. Je rovněž odpovědný za konzultace související s rozhodováním ohledně organizace ESVČ. Tato povinnost vyplývá jak z pozice předsedy Rady pro zahraniční věci, tak i místopředsedy Komise. Právě Komise byla dle dřívější právní úpravy odpovědná v těchto věcech Evropskému parlamentu. Procedura konzultace a její náležitosti jsou blíže upraveny jednacím řádem Evropského parlamentu. Role Evropského parlamentu se ovšem nezakládá pouze na konzultaci příslušných oblastí. Již jsem zmínil, že vlivným nástrojem je schvalování rozpočtu EU. V procesu vytváření rozpočtového rámce je v jeho kompetenci uzavírání dohod s ostatními unijními orgány o samotné struktuře rozpočtu v souvislosti s aktivitami těchto jednotlivých orgánů. Vysoký představitel Unie není výjimkou a i jemu mohou být kladeny otázky a

¹⁹⁹ LEFEBVRE, Maxime, HILLION, Christophe. *The European External Action Service: towards a common diplomacy?* [online]. Asser.nl, červen 2016 [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <http://www.asser.nl/upload/documents/712010_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010_6epa.pdf>.

²⁰⁰ KUCHAROVÁ, Alžběta. Teorie Aktérství EU a Lisabonská smlouva. EU jako aktér v oblasti zahraniční politiky. *Současná Evropa*, 2014, roč. 19, č. 1, s. 79.

²⁰¹ Informace jsou uváděny dle dostupnosti databáze EUR- Lex.

podávána doporučení. Rád bych se ještě pozastavil u problematiky odpovědnosti vysokého představitele Unie k Evropskému parlamentu. Ten má smluvně svěřenou pravomoc vysokého představitele Unie odvolat, nicméně pouze v souvislosti s jeho pozicí místopředsedy Komise.²⁰²

Vztah Ashton k Evropskému parlamentu nebyl až tak napjatý, spíše se zde opět negativně projevila její nepřítomnost, v tomto případě na plenárních zasedáních. Mogherini s Evropským parlamentem udržuje velmi dobré vztahy, kdy se často těchto zasedání zúčastňuje. Sama tento vztah nazývá „*zvláštním partnerstvím*“. Ihned po svém nástupu např. obhajovala realizaci společných konzultačních schůzí či například oživila zvláštní výbor pro účel sdílení důvěrných informací týkajících se SZBP a SBOP.²⁰³

3.3 Vysoký představitel Unie a Evropská rada

Vysoký představitel Unie se zúčastňuje zasedání Evropské rady, nicméně bez hlasovacího práva, neboť jejím členem ani není. Ve vztahu k Evropské radě je zejména důležitá jeho volba, kdy je volen kvalifikovanou většinou se souhlasem předsedy Komise. Nicméně vzhledem k postavení v rámci Evropské rady se jedná o roli spíše nápomocnou.

Výše jsem zmínil, že Lisabonskou smlouvou vznikla funkce stálého předsedy Evropské rady, který rovněž disponuje určitými pravomocemi v rámci SZBP. I když primární právo přímo zmiňuje podmínku činnosti týkající se dotčených pravomocí jednoho z orgánů, dle mého názoru zde může často vzniknout určitá třetí plocha.

Předseda Evropské rady by měl ztvárnit personální rovnováhu k předsedovi Komise.²⁰⁴ Je volen Evropskou radou, a to kvalifikovanou většinou na období dvou a půl let s možností znovuzvolení pro následující funkční období.²⁰⁵ Stejným způsobem může být i odvolán. Je stanovena inkompatibilita s tím, že nesmí vykonávat žádnou vnitrostátní funkci, z čehož plyne podstata této funkce jako nezávislého předsedy. Jeho činnost spočívá v předsedání zasedání Evropské rady a ve vedení jednání. Současně je odpovědný za usnadnění dosažení celkového

²⁰² NUGENT, Neil. *Government and Politics of the European Union*. 7. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, s. 392.

²⁰³ NOVOTNÁ, Tereza. *Federica Mogherini a její první rok ve funkci* [online]. Europeum.org, 6. listopadu 2015 [cit. 25. října 2017]. Dostupné na <<http://www.europeum.org/articles/detail/151/federica-mogherini-a-jeji-prvni-rok-ve-funkci>>.

²⁰⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška s kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 92 (čl. 15 Smlouvy o Evropské unii).

²⁰⁵ Ve funkčním období 2009 – 2014 tuto funkci vykonával Herman von Rompuy, v současném funkčním období 2014 – 2019 tuto funkci vykonává Donald Tusk.

konsensu uvnitř Evropské rady. Je povinen po každém z těchto jednání předložit Evropskému parlamentu zprávu.²⁰⁶

Vytvoření této funkce nepochybně posílilo jak vnitřní fungování Evropské rady z hlediska kontinuity její činnosti či samotné organizace, tak i realizaci SZBP k zlepšení její efektivity. Je možno tuto změnu vnímat i jako posílení významu Evropské rady jako celku v meziinstitucionální interakci. V rámci SZBP tedy zajišťuje vnější zastupování Unie, a to aniž by byly dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie. Jedná se především o funkci reprezentativní.²⁰⁷ Vysoký představitel Unie má naopak funkci vedoucí, koordinační, návrhové a exekutivní, a to z pověření Rady. Je zapotřebí si uvědomit, že samotné stanovení této společné politiky je realizováno prostřednictvím Rady s ohledem na respektování strategických zájmů Evropské rady.²⁰⁸ Ustálila se praxe, kdy se vysoký představitel Unie účastní jednání na ministerské úrovni a předseda Evropské rady na jednání hlav a vlád států, ale jsou i případy, kdy se účastní daných akcí společně.²⁰⁹ V praxi tedy nedošlo k významné konfrontaci z hlediska rozdělení jednotlivých pravomocí v rámci SZBP, nicméně dle mého názoru zde smluvní úprava zůstala poněkud skromná, což v důsledku nadbytečně vyvolává otázky potenciálního kompetenčního sporu. Zajímavým faktem též je, že předseda Evropské rady je formálně výše v hierarchii, nicméně vysoký představitel Unie má více „institucionálních pravomocí“.²¹⁰

3.4 Vysoký představitel Unie a Rada Evropské unie

Rada společně s Evropskou radou tvoří unijní vůdčí tandem v rámci SZBP. Činnost vysokého představitele Unie je vzhledem k tomuto unijnímu orgánu velice významná, ba dle mého názoru i nejkompexnější. Jakožto odpovědný subjekt za vykonávání SZBP zodpovídá za realizaci rozhodnutí, a to na základě zmocnění Rady či Evropské rady. Významnou roli zde nepochybně sehrávají členské státy.

Vysoký představitel Unie je předsedou Rady pro zahraniční věci. Ani zde však nemá hlasovací právo, nicméně má možnost předkládat jednotlivé podněty a návrhy či klást otázky,

²⁰⁶ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 123.

²⁰⁷ MIX E., Derek. The European Union: Leadership Changes Resulting from the Lisbon Treaty. *Current Politics and Economics of Europe*, 2010, roč. 23, č. 2, s. 157 – 167.

²⁰⁸ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 123.

²⁰⁹ KHOL, Radek. *Lisabonská smlouva – první rok a dětské nemoci. Jak pomůže Evropská služba pro vnější činnost?* [online]. Euroskop.cz, 20. Prosince 2010 [cit. 25. října 2017]. Dostupné na <http://www.natoaktual.cz/lisabonska-smlouva-prvni-rok-a-detske-nemoci-jak-pomuze-evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-gyf-na_analyzy.aspx?c=A101220_195728_na_analyzy_m02>.

²¹⁰ HELWIG, Niklas. *The High Representative 3.0 Taking EU Foreign Policy to the next level* [online]. Files.ethz.ch, květen 2014 [cit. 25. října 2018]. Dostupné na <<https://www.files.ethz.ch/isn/180576/bp155.pdf>>.

díky jejímž prostřednictvím může dosáhnout potřebných kroků k realizaci SZBP. Následně prezentuje přijatá rozhodnutí, i když se na jejich přijetí přímo nepodílí, nicméně je za ně odpovědný. Z pozice předsedy Rady pro zahraniční věci smí na základě mimořádných událostí svolat její zasedání, a to i na základě podnětu ze strany členského státu. Dříve tato pravomoc náležela právě jednotlivým členským státům, předsednické zemi, Komisi nebo Radě, kdy na základě jejich podnětu toto svolání realizoval příslušný předsednický stát. Jednotlivé konzultace a spolupráce by měly docílit jednotnosti v příslušných oblastech činnosti. V předešlých částech práce byli několikrát zmíněni zvláštní zástupci. V případě, kdy je potřeba tohoto zvláštního zástupce jmenovat, tak vysoký představitel Unie podává právě Radě na toto jmenování návrh. Zvláštní zástupci ovšem dále působí v rámci agendy ESVČ. Za zmínku stojí taktéž změna v oblasti vedení politického dialogu. Dříve pro tuto činnost bylo nutné pověření jménem Rady, a to na žádost předsednictví. Dnes již nepotřebuje žádného zmocnění a smí tento dialog vést na základě vlastního uvážení.²¹¹

Pro lepší přehlednost uvádím výše zmíněnou tabulku zobrazující statistiku předkládání společných návrhů nařízení a rozhodnutí Rady.

| | Společný návrh nařízení | Společný návrh rozhodnutí |
|-------------|-------------------------|---------------------------|
| 2010 | 1 | 0 |
| 2011 | 29 | 0 |
| 2012 | 24 | 2 |
| 2013 | 17 | 2 |
| 2014 | 17 | 2 |
| 2015 | 2 | 3 |

²¹²

3.5 Náročnost funkce vysokého představitele Unie a možnosti jeho zastupování.

Vysoký představitel Unie může být zastupován např. příslušným ministrem ze země rotujícího předsednictví, jednotlivými členy Komise, činiteli ESVČ a nebo také zvláštními zástupci. Jde tedy o různorodé možnosti zastupování, nicméně současný právní rámec neposkytuje dostatečný právní základ pro vytvoření stabilnějšího zastupitelského orgánu. Domnívám se, že právě problematika zastupování vysokého představitele Unie v unijních

²¹¹ Generální sekretariát Rady. *Komentář k jednacímu řádu Rady. Jednací řád Evropské rady a jednací řád Rady* [online]. Consilium.europa.eu, 3. března 2016 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf>>.

²¹² Informace jsou uváděny dle dostupnosti databáze EUR- Lex.

orgánech je významným faktorem, který může mít v důsledku velký vliv na celkovou efektivitu jeho činnosti v podobě dosažení jednotného unijního postoje.

Pro lepší představu náročnosti této funkce předkládám následující tabulku uvádějící počet jednotlivých událostí v rámci činnosti Mogherini jako vysoké představitelky Unie.

| | Počet událostí |
|------|----------------|
| 2015 | 386 |
| 2016 | 292 |
| 2017 | 209 |

213

3.5.1 Zastupování v Komisi

Nahrazení vysokého představitele Unie při schůzkách komisařů je velice komplikované. Samotní úředníci Komise a ESVČ se shodli, že nejčastěji by měl být zastupován vedoucím kabinetu, nebo v případě jeho nepřítomnosti jiným členem kabinetu. Nicméně efektivní zastoupení prostřednictvím těchto úředníků naráží na jednací řád Komise, kdy mohou pouze uvést daný postoj vysokého představitele Unie k projednávané otázce a to v případě, pokud jsou o to požádáni. Aktivně se dané debaty nezúčastňují. Z toho důvodu zcela jistě plyne neefektivita zastoupení.

Nepřítomnost vysokého představitele Unie je velmi pravděpodobná, což i v praxi vyvolalo mnoho sporů. Kolegium Komise zasedá obvykle ve středu ráno, zatímco Rada pro zahraniční věci obvykle plánuje svá zasedání na pondělí nebo úterý. Evropská rada ve čtvrtek nebo pátek. Není však časté, že v jednom týdnu realizují jednání všechny tyto unijní orgány, nicméně je nutné zahrnout i nezbytné povinnosti v zahraničí.²¹⁴

3.5.2 Zastupování v Evropském parlamentu

V případě zastupování v Evropském parlamentu je dnes v hlavní roli ESVČ. Dříve byla situace obdobná jako např. v Radě, kdy se prioritně zastupování ujalo rotující předsednictví. Příslušného ministra doprovázel generální tajemník ESVČ. Posléze se dospělo k úsudku, že právě generální tajemník ESVČ je nejlepší volbou k zastoupení na plenárním zasedání Evropského parlamentu. Je totiž vysokému představitel Unie přímo odpovědný a spolu s ním se zúčastňuje i jednání Rady pro zahraniční věci. Avšak pokud to vysoký představitel Unie

²¹³ Informace jsou uváděny dle dostupnosti z internetových stránek Evropské komise.

²¹⁴ SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 21. listopadu 2017]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

považuje za vhodné, je možné, aby jej zastupovali i jiní vyšší úředníci ESVČ nebo generálního sekretariátu Rady.²¹⁵

K této změně přispěla situace, kdy se vysoká představitelka Unie Asthon dvakrát nedostavila a v té době polské předsednictví se muselo dodatečně těmito schůzkami zabývat. Předsednictví poukazovalo na to, že měl být pověřen k tomuto zastupování právě generální tajemník ESVČ, neboť pro samotné předsednictví tato náhlá situace znamenala v dané době velikou zátěž. Dnes celý proces zastupování spočívá v tom, že tuto úlohu přijímá ESVČ, ke které se doručí veškerá nezbytná dokumentace s tím, že ESVČ zajistí dané zastupování příslušným úředníkem. Tento proces ve výsledku vyžaduje spolupráci mezi všemi dotčenými stranami, tedy vysokým představitelem Unie, rotujícím předsednictvím a ESVČ.²¹⁶

3.5.3 Zastupování v Evropské radě

Asi nejméně problematickým se zdá být zastupování v Evropské radě, a to nejen proto, že je zde role vysokého představitele Unie vedlejší. Evropská rada, pokud nenastane zvláštní situace, zasedá pravidelně dvakrát za půl roku, tudíž má každá osoba zainteresovaná do daného jednání dostatek času se připravit, ale hlavně být přítomna. Tímto se dle mého názoru jeví nepřítomnost vysokého představitele Unie jako nepravděpodobná. Musím též dodat, že i v případě nepřítomnosti se nejedná o velkou komplikaci již z povahy role vysokého představitele Unie, která je mu v Evropské radě přisouzena.²¹⁷

3.5.4 Zastupování v Radě

Velice komplexní vztah vysokého představitele Unie k Radě se projevuje i v otázce zastupování, kdy je patrně nejvíce právně ošetřeno. V případě nepřítomnosti jej zastupuje příslušný ministr rotujícího předsednictví.²¹⁸ Možnost zastoupení prostřednictvím úředníka je nemožná, neboť jeho postavení by neodpovídalo ministerské úrovni. Zastupování v Radě pro zahraniční věci se zdá být téměř bezproblémové, nicméně ani zde se nelze vyhnout jistým těžkostem.

²¹⁵ Generální sekretariát Rady. *Komentář k jednacímu řádu Rady. Jednací řád Evropské rady a jednací řád Rady* [online]. Consilium.europa.eu, 3. března 2016 [cit. 21. listopadu 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf>>.

²¹⁶ SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 21. listopadu 2017]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

²¹⁷ Tamtéž.

²¹⁸ Generální sekretariát Rady. *Komentář k jednacímu řádu Rady. Jednací řád Evropské rady a jednací řád Rady* [online]. Consilium.europa.eu, 3. března 2016 [cit. 21. listopadu 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf>>.

Pokud je zastupujícím příslušný ministr rotujícího předsednictví, nastává otázka, zda tato osoba, respektive země, nebude primárně usilovat o to, aby danou situaci využila k prosazení zejména národních zájmů. Pokud by se navíc k tomuto procesu muselo z jistých důvodů nepřítomnosti vysokého představitele Unie uchýlit vícekrát, důsledkem by mohlo být narušení samotné kontinuity. Nicméně se vžilo nepsané pravidlo respektu k funkci vysokého představitele Unie ze strany zastupujícího rotujícího předsednictví. Dalšími možnostmi jsou, že svoji roli uplatní ESVČ, která v zájmu zajištění kontinuity předloží rotujícímu předsednictví priority dané agendy. V krajní možnosti může být jednání odloženo. Nicméně obdobně jako v případě Evropské rady i zde je hlavní odpovědnost vysokého představitele Unie být přítomen, neboť jednání v rámci Rady pro zahraniční věci probíhají pravidelně v měsíčních intervalech.²¹⁹

3.5.5 Zastupování při reprezentaci Unie navenek

Nezbytnou součástí agendy vysokého představitele Unie jsou zahraniční cesty a jednání se třetími stranami. Jedná se ročně o desítky takovýchto schůzek. Již v roce 2011 ESVČ představila plán pro lepší předvídatelnost EU při reprezentaci ve třetích zemích. Po diskusi byla dosažena shoda na dvou možnostech zastupování. První z nich se opírá o zastoupení ze strany rotujícího předsednictví spolu s pověřeným komisařem. Pokud ovšem rotující předsednictví nemůže z nějakého důvodu zastoupit, je k tomu pověřen příslušný ministr z jiného členského státu či dokonce jeho zástupce. Tímto může dojít ke snížení ministerského stupně, nicméně to neznamena, že by daná jednání nabyla menšího významu. Jedná se o logický důsledek fungování EU v po-lisabonské éře. Dnes již rotující předsednictví není primárním subjektem, který se chce zúčastnit pokud možno veškerých jednání, tak jako tomu bylo dříve. Vysoký představitel Unie má v zásadě dostatek času na jednání s partnery ze třetích zemí. Nicméně jako stěžejní se v praxi ukázalo upřednostnění Rady pro stabilizaci a přidružení či Rady pro spolupráci. Zastupování navenek vůči partnerům je tedy regulováno zejména na neformální bázi.²²⁰

²¹⁹ SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 21. listopadu 2017]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

²²⁰ Tamtéž.

3.6 Dílčí závěr

Pozice vysokého představitele Unie je v institucionální struktuře unijních orgánů velice komplexní a propojuje všechny hlavní aktéry tvořící zahraniční politiku. Bylo nezbytné pojmout vztah vysokého představitele Unie komplexněji i k orgánům, které v SZBP nemají takový vliv. Oscilace mezi unijními orgány vede k dosažení koherentní zahraniční politiky. Tím nicméně opět narážíme na stěžejní problém, který v důsledku efektivity vysokého představitele Unie více než ztěžuje.

Na jedné straně je široké spektrum činností, díky kterým ve větší či menší míře ovlivňuje politiku napříč unijními orgány. Na straně druhé je nutné si uvědomit, že se stále jedná pouze o jednu osobu, která by měla všechny tyto úkoly zvládnout. Pravidelná účast v Komisi, vedení jednání Rady pro zahraniční věci, účast při summitech Evropské rady a na plenárních zasedání Evropského parlamentu a k tomu agenda zahrnující zahraniční cesty znamenají enormní časovou náročnost, se kterou se musí daná osoba vypořádat. Ano, výše zmíněný proces zastupování se na první pohled jeví jako dostatečný, tudíž by zde neměly nastat velké komplikace. K tomu pomocná ruka v podobě ESVČ je velikou výhodou. Nicméně při bližší analýze se domnívám, že v případě této časové náročnosti a následném zastupování je spíše na dobré vůli ostatních subjektů a jejich respektu k této funkci, zda jí umožní efektivně se uplatnit. Je otázkou, zda v dané situaci zastupující opravdu disponuje takovou vážností, jakou by měl sám vysoký představitel Unie. Dle mého názoru nikoli a mělo by dojít k již zmiňované legislativní změně k vytvoření pevnějšího aparátu zastupování.

Jsem si vědom, že nejenom nastavená institucionální vazba mezi hlavními aktéry zahraniční politiky bude dostačující. Svoji roli zde neodmyslitelně hrají členské státy, které drží jakýsi monopol na unijní zahraniční politiku, kdy bez jejich svolení nemůže vysoký představitel Unie efektivně jednat. Nicméně vzhledem k počtu členských států a jejich pestrobarevné zahraniční politice bude tato interakce obecně zahrnuta v kapitole následující. Dle mého názoru se již z podstaty toho, že členské státy souhlasily s Lisabonskou smlouvou, respektive i s vytvořením této funkce, zavázaly k tomu, aby jí poskytly dostatečný prostor pro její činnost. Jsou však nepochybně odlišné přístupy určité změny odsouhlasit a poté jim skutečně svěřit daný prostor. Zda tomu tak v praxi skutečně je, by měla názorně prezentovat následující případová studie zaměřující se na roli vysokého představitele Unie v praxi.

4 Činnost vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ve vybraných případech z praxe

Tato kapitola má za cíl poskytnout náhled na činnost vysokého představitele Unie. V předešlých kapitolách jsem pojednal o základním legislativním rámci spolu s institucionálními vazbami, ve kterých se tato funkce pohybuje. Z hlediska komplexnosti daného tématu je proto nezbytné se zaměřit na vybrané případy z praxe, dle kterých bude možné dostatečně nastínit její reálnou činnost.

4.1 Funkční období Catherine Margaret Asthon

Historicky první osobou vykonávající funkci vysokého představitele Unie se stala baronka Catherine Margaret Asthon z Velké Británie, která v ní působila v letech 2009 – 2014. Při nástupu do funkce si byla dobře vědoma, že v rámci své činnosti bude vhodné počínat si zpočátku spíše obezřetně. Jednalo se o logický počín, neboť realizovat zásadní kroky a změny v unijní zahraniční politice se i dnes mnohdy jeví jako nereálné. Jistou zajímavostí je, že namísto vytvoření odborného úřednického aparátu se Asthon obklopila osobami, se kterými spolupracovala na předchozí pozici komisaře pro obchod, což ostatně poukazuje na její osobnostní stránku, nedůvěru v sebe sama, pro kterou byla ostatně mnohokrát kritizována.²²¹

4.1.1 První rok: rozporuplné kroky a ostrá kritika

První měsíce byla Asthon pod enormní kritikou. Vyčítán jí byl samotný styl vystupování, absence na jednáních či dokonce její jazyková nevybavenost. Za příklad z tohoto období lze uvést zemětřesení na Haiti. Asthon byla velice kritizována za to, že nenavštívila tuto zemi stíženou přírodní katastrofou.²²² Na kritiku reagovala se slovy, že jejím úkolem není řešení podobných krizí, ale intra-unijní role s cílem koordinovat právě potřebné služby k poskytnutí pomoci ze strany Unie. Její první významnější kroky byly spojeny právě s krizí na Haiti, kdy např. úzce spolupracovala i s OSN.²²³ V jednom ze svých projevů uvedla, že zahájí

²²¹ MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.

²²² MAHONY, Honor. *Ashton under fire for not going to Haiti* [online]. Euobserver.com, 19. ledna 2010 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <<https://euobserver.com/news/29299>>.

²²³ ROUSSELIN, Pierre. *Catherine Ashton: «J'ai fait ce qu'il fallait pour Haïti»* [online]. Lefigaro.fr, 28. ledna 2010 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <<http://www.lefigaro.fr/international/2010/01/28/01003-20100128ARTFIG00005-catherine-ashton-j-ai-fait-ce-qu-il-fallait-pour-haiti-.php>>.

misí SBOP. Nicméně tyto mise mohou být zahájeny až po odsouhlasení všemi členskými státy, které tomu ovšem nebyly příliš nakloněny. Konala se dlouhá jednání o úloze armády. Následně byla vytvořena koordinační jednotka v rámci Zpravodajského a situačního střediska EU (EU SITCEN) s cílem zajistit koordinaci vojenských prostředků. Asthon společně s komisařkou pro mezinárodní spolupráci, humanitární pomoc a reakce na krize Kristalinou Georgievou předložily návrh, respektive pracovní dokument, zabývající se využíváním vojenských prostředků v rámci SBOP. Nicméně i na tento návrh se snesla kritika ze strany členských států.²²⁴

Krize na Haiti ukázala důležitost sdílení vedoucí úlohy mezi vysokou představitelkou Unie a členskými státy. Ty namísto toho, aby přijaly novou situaci, zdůraznily pravidlo jednomyslnosti, kdy mohou lehce zabránit jakékoliv iniciativě vysokého představitele Unie. Členské státy jednoduše odmítly svěřit hlavní slovo v zahraniční politice novému tandemu, tedy funkci vysokého představitele Unie a ESVČ. Bylo zřejmé, že začlenění se do života v EU a zároveň se viditelněji prosadit bude pro Asthon opravdu nelehké.

Kritika na stranu Asthon se ještě více zостřila kvůli její absenci na prvním zasedání Rady ministrů obrany po Lisabonské smlouvě. Namísto toho navštívila oslavu narozenin nově zvoleného ukrajinského prezidenta Viktora Janukoviče. Představitel předchozí funkce vysokého zástupce Javier Solana vždy považoval za prioritní zasedání Rady, o to více se zde Asthon setkala s nepochopením. Kritiku umocnil fakt, že na zasedání probíhal dialog mezi EU a NATO. Svůj krok hájila tím, že Ukrajina je jednou ze zemí, která projevila zájem vstoupit do EU a zároveň s ní i sousedí. Dle mého názoru se za jistých okolností toto jednání zdá logické. Nicméně je nutné si uvědomit tehdejší situaci. V počáteční době po Lisabonské smlouvě by mělo být prioritní se z pozice nově vzniklé funkce uvést v dobrém světle a pokud možno se snažit o upevnění své pozice v nově nastoleném institucionálním rámci EU.²²⁵

4.1.2 Krize v Libyi

Obdobná kritika se na Asthon snesla i v případě libyjské krize, která se vyhrtila v roce 2011. Byla dalším z případů, kdy se členské státy nemohly jednoznačně shodnout na společném postoji. V březnu 2011 Asthon svolala mimořádné neformální setkání Rady pro zahraniční věci,

²²⁴ MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.

²²⁵ Tamtéž.

jehož účelem bylo zhodnotit dosavadní vývoj v Libyi a také poslat do této země pozorovací misi. Ještě před zasedáním Rady Asthon též úzce spolupracovala s NATO s cílem koordinovat své záměry a budoucí kroky. Důsledkem zasedání bylo vytvoření kanceláře EU v Benghází, což vyslalo k místnímu obyvatelstvu jasné poselství podpory.²²⁶ ESVČ zde byla velice oblíbená, což reflektoval její Generální tajemník Pierre Vimont ve formě ocenění tohoto kroku. Role Asthon se projevila i uzavřením dvou diplomaticky silných prohlášení, požadujících okamžité ukončení bojů.²²⁷

Před zasedáním Rady bezpečnosti OSN ESVČ vypracovala koncept sankcí. Asthon poměrně silně reprezentovala unijní postoj směrem k Muhammaru Kaddáfimu s tím, že musí vyhovět požadavkům mezinárodních aktérů a zejména samotného libyjského lidu. EU následně proti libyjskému režimu uvalila sankce.²²⁸ V této rané fázi libyjské krize mohla Asthon silně využít svého postavení vysokého představitele Unie. Avšak její role spočívala zejména v kooperaci s ostatními mezinárodními aktéry, jakožto s OSN nebo s NATO.

I zde však narazila na stěžejní roli členských států, mezi kterými neexistovala soudržnost. Rozhodovací úroveň byla změněna z ministerské úrovně na hlavy států a vlád. Asthon sice předsedala zasedání ministrů zahraničních věcí, nicméně již bez větší role. Tímto v podstatě přešla odpovědnost na Evropskou radu. Asthon pouze konstatovala, že mezi členskými státy nebyla nalezena shoda. Veškerá mediální pozornost byla tedy upřena k Evropské radě, na jejímž jednání se projevil jeden z typických problémů politiky Asthon. Ta totiž v předchozí fázi nezaujala jasnou pozici k tzv. Národní přechodné radě, s jejími představiteli se později 9. března 2011 ani nechtěla veřejně setkat. Evropská rada toto setkání realizovala 17. března 2011. Zde tedy můžeme spatřit stažení se do ústraní a dobrovolné přenechání rozhodnutí na členských státech. Je nutné zmínit, že v tehdejší době se naplno projevila síla tandemu David Cameron – Nicolas Sarkozy. Na stejném zasedání ještě Evropská rada vyzvala Muammara Kaddáfího k odstoupení z funkce a započala diskuzi o bezletové zóně.²²⁹ K té se Asthon stavěla kriticky s ohledem na riziko velkého počtu civilních obětí.

²²⁶ NOVÁK, Pavel, VYDROVÁ, Michaela. *Evropská unie otevírá svou kancelář v libyjském Benghází* [online]. Irozhlas.cz, 22. května 2011 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-unie-otevira-svou-kancelar-v-libyjskem-benghazi_201105221304_mvdydrova>.

²²⁷ MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.

²²⁸ Euroskop. *EU uvalila sankce na libyjský režim* [online]. Essay.utwente.nl, 28. února 2011 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8956/18437/clanek/eu-uvalila-sankce-na-libyjsky-rezim/>>.

²²⁹ NOVÁK, Pavel, MAŇOUR, Igor. *EU vyzývá Kaddáfího k odchodu, na silnější reakci se neshodla* [online]. Irozhlas.cz, 11. března 2011 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/eu-vyzyva-kaddafiho-k-odchodu-na-silnejsi-reakci-se-neshodla_201103111854_imanour>.

Jedním z důvodů jejího postoje bylo, že některé státy měly k otázce nasazení vojenských prostředků rovněž odmítavý postoj. Byla upřednostňována široká diskuze na mezinárodní scéně. Po tomto složitém průběhu jednání se Francie, Spojené království a Itálie spojily se Spojenými státy při realizaci bezletové zóny. Ashton se i přes tyto neúspěchy nadále snažila prosadit. Za zmínku stojí její iniciativa v podobě vojenské operace EU na podporu humanitární pomoci schválená Radou 1. dubna 2011. Nicméně i zde se jí nic zásadního prosadit nakonec nepovedlo, neboť EU, konkrétně Úřad pro koordinaci humanitární pomoci, nedostala povolení od OSN.²³⁰

Libyjská krize jasně ukázala spletitou situaci funkce vysokého představitele Unie. V situaci, kdy byly vyžadovány okamžité akce a rozhodnutí, silné členské státy převzaly ústřední roli. Naopak Ashton se dokázala prosadit v tradičních nástrojích, jako jsou sankce či diplomatická prohlášení. Její role tedy spočívala zejména v těchto oblastech, ale i v souvislosti s humanitární pomocí. Ashton byla rovněž v roli prostředníka či chcete-li tlumočnicka mezi hlavními mezinárodními aktéry a unijního reprezentanta. Kritika se dostavila i z řad členů úředníků ESVČ, kdy někteří dokonce prohlásili, že Unie by tedy měla vést válku nebo raději vůbec nereagovat. Faktorem byl nepochybně postoj Ashton, kdy nechtěla silně zasahovat mezi členské státy. Lze tedy konstatovat, že Ashton nebyla v řízení této krize jasným lídrem.²³¹

4.1.3 Íránský jaderný program

Během krize spjaté s íránským jaderným programem sehrála Ashton roli tichého diplomata, kdy jí bylo svěřeno zprostředkování dialogu mezi hlavními mezinárodními aktéry, označovanými jako skupina E3/EU+3.²³² Na jedné straně Francie, Německo, Spojené království, Spojené státy, Rusko a Čína, na straně druhé Írán. Sankce vůči Íránu byly dohodnuty 9. června 2010. Oproti předchozím případům byla Ashton i přes krátké období ve funkci v případě íránského jaderného programu naopak oceněna. Důkladně vedla jednotlivá zasedání a rozhovory v náročné a naléhavé výzvě mezinárodní bezpečnosti. Během těchto jednání např. navštívila náboženského vůdce v Íránu, nicméně bylo jasné, že zásadní rozpory v této situaci bylo téměř nereálné překonat, což se ukázalo i v praxi. Toho si byla vědoma jak Ashton, tak i ostatní aktéři. Byla sice zpočátku kritizována za svoji tichou roli, nicméně později byla za tuto

²³⁰ MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.

²³¹ Tamtéž.

²³² KABÍČEK, Tomáš. KUTA, Martin. *Íránský jaderný program* [online]. Public.psp.cz, únor 2016 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <public.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=79182>.

politiku naopak chválena. Trpělivost a vytrvalost v těchto diplomatických jednáních se nakonec projeví jako dobré kroky s ohledem na celé řešení této krize. Ukázalo se, že pro role koordinátora, prostředníka a diplomata byla tato funkce nanejvíc vhodná, protože Asthon byla dobrý vyjednávač a Írán měl zájem dohodu uzavřít²³³, což celou situaci zásadně ulehčilo.²³⁴

4.1.4 Srbsko – Kosovská krize

Obdobně se vyjednávačské schopnosti Asthon projeví i v případě napjatých vztahů mezi Srbskem a Kosovem. Asthon byla zodpovědná již za to, že Srbsko přijalo plán týkající se zrušení nezávislosti Kosova, což bylo považováno za počátek rozhovorů mezi Srbskem a Kosovem zprostředkovanými EU. Asi největším úspěchem unijní diplomacie je první dohoda o zásadách normalizace vztahů mezi Srbskem a Kosovem, která byla uzavřena 19. dubna 2013.²³⁵ Symbolicky byla podepsána v sídle ESVČ v Bruselu. Sám předseda Komise Barosso se vyslovil, že jde o historický okamžik. Jednalo se opravdu o úspěch, neboť nikdo, ani z řad odborníků na Srbsko – Kosovské vztahy, takovýto zásadní krok správným směrem neočekával. Jistou výhodou na cestě k úspěchu byly nepochybně dobré vztahy Asthon se srbským premiérem Ivica Dačićem.

Celý proces rozhovorů započal v roce 2011. V té době téměř všichni evropští lídři neviděli naději na úspěch. Velkou úlevou bylo, když Asthon přijala v této otázce odpovědnost a realizaci rozhovorů vzala do svých rukou. Musela se prioritně vypořádat s nedůvěrou, která již od války na Balkáně, přesněji bombardování Srbska jednotkami NATO v roce 1999, byla patrná směrem k Evropě i Západu jako celku. Dalším zásadním rozporným bodem bylo uznání Kosova, které v roce 2009 uznalo pouze 22 z 27 členských států EU. I z tohoto hlediska bylo logicky těžké najít jednotný postoj. I přesto byla snaha EU vystupovat jako sjednocený aktér. Že je členství v EU velice atraktivní pro státy východní Evropy se nakonec ukázalo jako nejsilnější nástroj. Asthon z pozice oscilující mezi jednotlivými orgány i členskými státy byla schopna mluvit o perspektivě přistoupení zejména díky této široké součinnosti. Hlavním motivem pro Kosovo byla dohoda o stabilizaci a přidružení. V roce 2012 zaznamenala Asthon

²³³ Ceskatelevize.cz. *Írán omezil jaderný program, odměnou jsou mírnější sankce* [online]. Ceskatelevize.cz, 20. ledna 2014 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1052605-iran-omezil-jaderny-program-odmenou-jsou-mirnejsi-sankce>>.

²³⁴ MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.

²³⁵ Česká tisková kancelář. *Srbsko a Kosovo podepsaly dohodu o urovnání vztahů* [online]. Aktualne.cz, 19. dubna 2013 [cit. 13. února 2018]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/srbsko-a-kosovo-podepsaly-dohodu-o-urovnani-vztahu/r~i:article:777468/>>.

velký úspěch v podobě zprostředkování schůzky předsedů vlád obou stran. Úspěch umocnil fakt, že aktéři, Hashim Thaçi a Ivica Dačić, byli již od období válečného konfliktu znesvářeni. Nadále probíhala jednání na nejvyšší úrovni a po šesti měsících se obě strany dohodly na zásadním kroku, tedy podepsání již zmiňované dohody z Bruselu ze dne 19. dubna 2013. V témže roce byla Asthon v podstatě neustále a plně zapojena do řešení vztahů mezi Srbskem a Kosovem. Zapojila se do řešení nejrůznějších problémů, jako např. otázky hranic mezi těmito dvěma státy.²³⁶

Asthon se opět ukázala jako silný vyjednaváč a samotná EU jako uvědomělý lídr, který je obezřetný ke svému okolí se snahou o jeho stabilizaci. Stěžejní roli zde skutečně sehrála Asthon. Bylo to její odhodlání a vedení, která byla v dialogu naprosto důležitá. Na druhou stranu je nutné zmínit i značnou podporu úřednického aparátu napříč unijními orgány. Paradoxně se zde ukázala role rozdrobené zahraniční politiky EU jako určitá výhoda. Asthon dokonale vystihla danou situaci a dokázala prezentovat odlišné názory s vidinou dosažení společného cíle. Její role v podobě „neutrálního“ vyjednaváče byla oceněna jak ze strany Unie, tak i Srbska a Kosova. Vysoká představitelka Unie v tomto případě mohla dokonale využít oscilace v rámci unijního institucionálního rámce.²³⁷

4.2 Funkční období Federici Mogherini

V současnosti je osobou ve funkci vysokého představitele Unie Italka Federica Mogherini, která v ní působí od roku 2014. Oproti Ashton disponovala nepopíratelnou výhodou, že nastupovala do funkce, která již prošla počátečním turbulentním obdobím vyžadujícím patřičné přizpůsobení se nově nastolenému fungování EU. Avšak Asthon ke konci svého funkčního období prohlásila: „*Jsmo právě na samém začátku*“.²³⁸

Mogherini je italská levicová politička a politoložka. V roce 2014 zastávala post ministryně zahraničních věcí ve vládě Mattea Renziho.²³⁹ I přesto byla často kritizována pro svoji údajnou politickou nezkušenost, nedostatečnou znalost problematiky unijní zahraniční

²³⁶ MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 13. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.

²³⁷ Tamtéž.

²³⁸ HELWIG, Niklas. *The High Representative 3.0 Taking EU Foreign Policy to the next level* [online]. Files.ethz.ch, květen 2014 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.files.ethz.ch/isn/180576/bp155.pdf>>.

²³⁹ GIUFFRIDA, Angela. *Introducing. Federica Mogherini* [online]. Thelocal.it, 17. června 2014 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.thelocal.it/20140717/federica-mogherini>>.

politiky, respektive stěžejních problémů, na které je nutné se zaměřit, rovněž pro své nedostatečné manažerské schopnosti.²⁴⁰

4.2.1 První rok: cílevědomý vstup do funkce a velká očekávání

Mogherini i přes výše zmíněnou kritiku zahájila svoji misi jako vysoká představitelka Unie velice sebevědomě. Již při slyšení před Evropským parlamentem představila základní úkoly, které zamýšlela v dohledné době splnit, tedy zhodnotit celkovou činnost ESVČ, zásadně zlepšit spolupráci jak mezi institucemi, tak i členskými státy a zaměřit se na problematiku sousedství.²⁴¹

Výše již byla zmíněna její role v Komisi, do jejíž budovy přesídlila sídlo a aktivně spolupracovala v „obnově“ realizace schůzek skupiny komisařů pro oblast vnějších vztahů. Kladla důraz na komplexní provázanost mezi jednotlivými oblastmi vnějších vztahů, od SZBP až např. po otázky klimatu. Své plány se snažila aktivně prosadit v praxi, kdy pro jasný apel na spolupráci mezi jednotlivými členskými státy navštěvovala hlavní města, kde se setkávala nejen s nejvyššími vládními představiteli, ale taktéž s členy zahraničních, bezpečnostních a obranných výborů národních parlamentů, stranou nezůstali ani zástupci občanské společnosti.

Osobně se označila za „*katalyzátor unijní zahraniční politiky*“, dobře si vědoma její roztržičnosti. Opakovaně přesvědčila své okolí o odhodlání dostát svým slibům, kdy výjimkou nebyla ani tolik upřednostňovaná politika sousedství a s ní spojený důraz na otázku lidských práv a prosazování hodnot a zájmů Unie. Oblast lidských práv označila za jakýsi „*kompas*“ či dokonce „*hardware*“ unijní zahraniční politiky. Bezpochyby nelze opomenout v souvislosti s její předchůdkyní kontinuitu s cílem vyřešit konkrétní zahraniční otázky v podobě iránského jaderného programu nebo dialogu mezi Srbskem a Kosovem.

I přes tento ambiciózní start je nutné si uvědomit, že Mogherini vstupovala do funkce v poměrně problematické zahraničněpolitické situaci. S ohledem na jednu z výše zmíněných priorit agendy, a to politiku sousedství, se zaměřím na její roli v souvislosti s krizí na Ukrajině.²⁴²

²⁴⁰ GROS, Daniel. *The government Europe deserves?* [online]. Ceps.eu, 17. září 2014 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/government-europe-deserves>>.

²⁴¹ European Parliament hearings. *ANSWERS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT QUESTIONNAIRE TO THE COMMISSIONER DESIGNATE Federica MOGHERINI High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Vice-President of the Commission* [online]. Ec.europa.eu, [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/mogherini-reply_en.pdf>.

²⁴² BLOCKMANS, Steven, SAVERIO MONTESANO, Francesco. *Mogherini's first 100 days: Not the quiet diplomat* [online]. Ceps.eu, 12. února 2015 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/mogherini's-first-100-days-not-quiet-diplomat>>.

4.2.2 Ukrajinská krize

Za počátek této krize lze označit Summit Východního partnerství ve Vilniusu v listopadu 2013, kdy Ukrajina tehdy upustila od asociačního procesu s EU.²⁴³ V následujících měsících se nevyhnula domácím nepokojům, které vyústily v destabilizaci země, následné anexi Krymu a roztržiténosti země v podobě vyhlášení samozvaných lidových republik, Doněcké a Luhanské.²⁴⁴ Ukrajinu ještě několikrát navštívila předchůdkyně Mogherini, Ashton, kdy s vládou i opozicí jednala např. o případné finanční pomoci a zdůrazňovala snahu udržet Ukrajinu celistvou a nezávislou.²⁴⁵ Nicméně její role byla z diplomatického pohledu nakonec spíše upozaděna ministry tzv. Výmarského trojúhelníku.²⁴⁶

Důležitými milníky ukrajinské krize jsou nepochybně tzv. Minské dohody. První z nich byla podepsána 5. září 2014. Dojednána byla trojstrannou kontaktní skupinou zahrnující reprezentanty Ukrajiny, Ruska, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen „OBSE“) a zástupce povstaleckých regionů. Tato dohoda měla být řešením k ukončení bojů na Ukrajině. Zahrnovala celkem dvanáct bodů, mimo jiné např. propuštění zajatců, rozpuštění polovojenských oddílů či svěření kontroly Rusko – Ukrajinské hranice pod monitoring OBSE. Nicméně některé podmínky dohody se jevily dosti vágně, tudíž bylo 18. září 2014 dojednáno dodatkové memorandum týkající se zejména vytyčení hranic mezi Ukrajinou a separatistickými oblastmi. I přes tuto mírovou cestu se nicméně nepovedlo nepokoje na Ukrajině zastavit.

První dohoda nebyla plněna a situace si posléze žádala výraznějšího zapojení mezinárodních aktérů. Do řešení krize se vložili německá kancléřka Angela Merkelová (dále jen „Merkelová“) a francouzský prezident Francois Holland (dále jen „Holland“). Do Minsku byl svolán mírový summit, na kterém měl být projednán nový mírový návrh tohoto tandemu. Druhá mírová dohoda byla podepsána v Minsku 12. února 2015. Skládá se ze dvou dokumentů.

²⁴³ BENEŠOVÁ, Zuzana. *Summit ve Vilniusu přinesl zklamání, dohoda o volném obchodu zatím není* [online]. Ihned.cz, 17 prosince 2013 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-61457090-summit-ve-vilniusu-prinesl-zklamani-dohoda-o-volnem-obchodu-zatim-neni>>.

²⁴⁴ Ceskatelevize.cz. *Separatisté z Doněcké a Luhanské oblasti vyhlásili nezávislost* [online]. Ceskatelevize.cz, 12. května 2014 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1034663-separatiste-z-donecke-a-luhanske-oblasti-vyhlasi-nezavislost>>.

²⁴⁵ GOTEV, Georgi. *Riot police storm Kyiv protestors' camp during Ashton visit* [online]. Euractiv.com, 11. prosince 2013 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/riot-police-storm-kyiv-protestors-camp-during-ashton-visit/>>.

Viz také Reuters Staff. *EU's Ashton promises Ukraine support, wants Russian help* [online]. Reuters.com, 25. února 2015 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-ashton/eus-ashton-promises-ukraine-support-wants-russian-help-idUSBREA100HT20140225>>.

²⁴⁶ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland. *Joint declaration by the foreign ministers of Poland, Germany and France on Ukraine* [online]. Mfa.gov.pl, 28. února 2014 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <http://www.mfa.gov.pl/en/c/MOBILE/news/foreign_ministers_of_the_weimar_triangle_on_ukraine>.

První dokument zahrnuje třináct bodů. V podstatě upravuje a mění dohodu původní. Druhý dokument je deklarací čelních státních představitelů, prezidentů Hollanda, Vladimíra Putina a Petra Porošenka spolu s kancléřkou Merkelovou o podpoře usnesení z dokumentu prvního. Dohoda se nicméně nese ve stejném duchu v podobě zastavení bojů, odzbrojování apod.

Minské dohody svým způsobem znovu nastínily realitu „společné“ zahraniční politiky EU. Opět, kdy se konkrétní otázka dostala do situace vyžadující rychlé a efektivní řešení, se role chopily vůdčí členské státy. Funkce vysokého představitele Unie v tomto období znovu zaujala pozici jakéhosi komentátora či pouhého řadového reprezentanta a konzultanta²⁴⁷, viz předešle zmíněné návštěvy Asthon na Ukrajině. Mogherini byla posléze vidět zejména v souvislosti s její pozicí v rámci Rady pro zahraniční věci a Rady pro přidružení.

S Ukrajinskou krizí nepochybně souvisí i problematika sankcí vůči osobám a subjektům v Rusku či na Ukrajině. Od 17. března 2014, kdy byl dohodnut první soubor omezujících opatření, se až do současnosti systém sankcí nadále rozšiřuje a prodlužuje jeho platnost.

Mogherini ihned po nástupu do funkce Ukrajinu zařadila mezi priority unijní zahraniční politiky. Již v listopadu 2014 v rámci zasedání Rady pro zahraniční věci zdůraznila téma Ukrajinské krize za stěžejní. Vyzvala ke komplexnímu řešení situace, jak dialogu, tak i užití sankcí. Prohlásila, že tato mise bude zahájena 1. prosince 2014 s cílem zajistit pro Ukrajinu dohodu, která pomůže k restrukturalizaci země a jejímu přiblížení do EU.²⁴⁸

Obdobně jako Asthon Ukrajinu navštívila, a to již v prosinci 2014, s cílem zajištění kontinuity v podobě podpory dialogu a pomoci ze strany EU.²⁴⁹ Nepochybně dalšími důvody bylo i samotné představení se coby nové vysoké představitelky Unie a rovněž očekávané první zasedání Rady přidružení EU – Ukrajina. Právě v rámci Rady přidružení je role vysoké představitelky Unie významná, neboť ji předsedá. První zasedání se konalo 15. prosince 2014, kdy proběhl dialog vázající se k upevnění partnerství EU – Ukrajina s výzvou na brzké uzavření dohody o přidružení. Oba partneři shodně odsoudili předcházející anexi Krymu a současně zdůraznili nezbytnost plnění Minských dohod. Rada přidružení taktéž ocenila finanční, humanitární i personální pomoc z EU. Zmíněna byla i otázka vízové liberalizace, energetické

²⁴⁷ A dream called Europe. *Talks in Minsk, where are Europe and Mogherini?* [online]. Euractiv.com, 15. února 2015 [cit. 24. února 2018]. Dostupné na <<http://www.actite.eu/en/colloqui-di-minsk-dove-sono-leuropa-e-la-mogherini/>>.

²⁴⁸ EEAS. *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini ahead of the Foreign Affairs Council* [online]. Eeas.europa.eu, 17. listopadu 2014 [cit. 24. února 2018]. Dostupné na <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/6794/Remarks%20by%20High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20ahead%20of%20the%20Foreign%20Affairs%20Council>.

²⁴⁹ Sputnik international. *Federica Mogherini will arrive in Kiev to discuss the Ukrainian crisis with President Petro Poroshenko, the government and the civil society* [online]. Sputniknews.com, 17. listopadu 2014 [cit. 24. února 2018]. Dostupné na <<https://sputniknews.com/politics/201412111015733928/>>.

bezpečnosti či zapojení Ukrajiny do programů Horizont 2020 a Tvůrčí Evropa.²⁵⁰ Ve stejném období proběhlo zasedání Rady pro zahraniční věci, kde problematika Ukrajiny byla jedním ze zásadních bodů jednání. Mogherini zde zdůraznila svoji roli prostředníka dialogu se všemi zainteresovanými stranami.²⁵¹

V lednu 2015 Mogherini v Radě pro zahraniční věci otevřela debatu na téma vztahů EU – Rusko s tím, že jakékoliv důraznější dialogy nejsou jasným řešením, aniž by se důkladně plnily již zmiňované Minské dohody. Vyzdvihla rovněž sjednocené vystupování Unie a také to, že má v této věci jasný názor a i nadále bude vyvíjet diplomatický tlak na ruskou stranu.²⁵² Nicméně se dostala do jisté konfrontace s některými členskými státy ohledně představeného strategického dokumentu vztahů EU – Rusko, ve kterém je zmíněna snaha otevřít vstřícnější dialog vůči ruské straně před pouhým užitím sankcí. Někteří si tento dokument vyložili jako podkopávání dosavadní unijní politiky vůči Rusku. Mogherini se zde setkala s tvrdou realitou po-lisabonského fungování unijní zahraniční politiky.²⁵³

V únoru byl v Radě pro zahraniční věci jednomyslně přijat další ze seznamů sankcí týkající se osob a subjektů z řad separatistů na východní Ukrajině, zapojených do akcí proti územní celistvosti Ukrajiny. Současně byla pozastavena platnost těchto opatření na 16. února v souvislosti s blížícím jednáním v Minsku s cílem uvolnění prostoru pro tato vyjednávání, viz výše. Mogherini uvedla, že je nezbytné dát těmto diplomatickým pokusům šanci.²⁵⁴ Zároveň se vyslovila, že se jedná o klíčový krok, který však i přes případné podepsání mírové dohody bude následovat další těžké období. Apelovala na Rusko s naléhavostí dodržovat mezinárodní právo s tím, že právě blížící se summit v Minsku je vhodnou příležitostí ukázat, že Rusko je uvědomělý partner na mezinárodním poli dodržující veškerá pravidla a uznávající nezávislost ostatních států. Neopomněla ani Východní partnerství, kdy by jej Rusko mělo plně respektovat a nechat na zemích jako Ukrajina, Gruzie nebo Moldavsko, zda se chtějí či nechtějí přiblížit

²⁵⁰ Council of the European Union. *Joint Press Release following the first Association Council meeting between the European Union and Ukraine* [online]. Eas.europa.eu, 15. prosince 2014 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146300.pdf>.

²⁵¹ EEAS. *Remarks by High Representative Federica Mogherini arriving to the Foreign Affairs Council, Brussels, 15 December 2014* [online]. Eas.europa.eu, 17. prosince 2014 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <https://eeas.europa.eu/delegations/fiji/6770/remarks-by-high-representative-federica-mogherini-arriving-to-the-foreign-affairs-council-brussels-15-december-2014_en>.

²⁵² Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 19. ledna 2015 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/21898/st05411en15.pdf>>.

²⁵³ LIJK, Kadri. *The real problem with Mogherini's Russia paper* [online]. e CFR.eu, 20. ledna 2015 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper_402>.

²⁵⁴ Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 9. února 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/media/23365/outcome-of-the-council-meeting_fac_150209.pdf>.

k EU. V krátkosti zmínila i samotnou soudržnost EU, plně si vědoma odlišnosti názorů napříč členskými státy, přičemž apelovala na kontinuitu této „soudržnosti“ v zájmu vymáhání dodržování mezinárodního práva zejména z ruské strany. V předvečer jednání v Minsku se ještě zúčastnila poměrně na diskuzi bohatého plenárního zasedání Evropského parlamentu.²⁵⁵

V dubnu 2015 proběhl Summit EU – Ukrajina. Nicméně zde EU zastupovali předseda Evropské rady Donald Tusk, předseda Komise Juncker a komisař pro evropskou politiku sousedství a jednání o rozšíření Johannes Hahn.²⁵⁶

Již čtvrtý summit Východního partnerství hostila ve dnech 21. – 22. května Riga. V prohlášení byl uveden záměr prozatímního uplatňování rozsáhlé a komplexní dohody o volném obchodu s Ukrajinou. EU a Ukrajina podepsaly memorandum o porozumění týkající se finanční pomoci ve výši 1,8 miliardy eur.²⁵⁷ Deklarován byl i záměr mobilizace investic v hodnotě 2 miliard eur pro malé a střední podniky. Účastníci rovněž ocenili svoji spolupráci v rámci SBOP. Opomenuty nezůstali oblasti jako vízová liberalizace, energetická bezpečnost či spolupráce v kultuře, dopravě, vědě a výzkumu.²⁵⁸ Již další měsíc byl Radou rozšířen seznam sankcí vůči Rusku s podmínkou plnění Minských dohod. Další měsíce byla ukrajinská otázka poněkud „upozaděna“ před problematikou Blízkého východu, Středomoří a s nimi spojenou migrací.

Otázka Ukrajiny se na programu Rady pro zahraniční věci opět ve větší míře objevila v listopadu 2015, z důvodu blížícího se druhého zasedání Rady přidružení EU – Ukrajina.²⁵⁹ Zasedání se konalo 7. prosince v Bruselu, kde došlo ke zhodnocení dosavadního vývoje. Oceněna byla ratifikace dohody o přidružení Evropským parlamentem. Rovněž bylo opět zmíněno blížící se uplatňování části dohody o zóně volného obchodu. Opět byl kladen důraz na široké spektrum spolupráce, zejména na nutnost implementace reforem v rámci státní

²⁵⁵ MOGHERINI, Federica. *My Addresses to European Parliament on Ukraine and other Foreign Policy Priorities* [online]. Consilium.europa.eu, 12. února 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <<http://www.federicamogherini.net/addresses-to-european-parliament-on-ukraine-and-other-foreign-policy-priorities/?lang=en>>.

²⁵⁶ 17th EU-Ukraine Summit. *Joint Statement* [online]. Consilium.europa.eu, 12. února 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/21864/17th-eu-ukraine-summit-joint-statement.pdf>>.

²⁵⁷ European Commission. *EU and Ukraine sign Memorandum of Understanding for €1.8 billion in financial assistance* [online]. Consilium.europa.eu, 22. května 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5024_en.htm?locale=EN>.

²⁵⁸ Eastern Partnership Summit. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015)* [online]. Consilium.europa.eu, 22. května 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>>.

²⁵⁹ Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 18. listopadu 2015 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/23062/st14185en15.pdf>>.

správy, volební legislativy a civilní bezpečnosti. Mogherini zde podepsala správní dohodu mezi EOA a ukrajinským ministerstvem obrany.²⁶⁰

Z počátku roku 2016 se opět jako prioritní body ukázaly otázky týkající se Sýrie, Středomoří a migrační krize. V březnu na zasedání Rady pro zahraniční věci Mogherini prohlásila, že se členské státy jednomyslně shodly na pěti rámcových bodech politiky vůči Rusku, např. plnění Minských dohod, zapojení Ruska do zájmů EU nebo posílení energetické bezpečnosti.²⁶¹ V dubnu se na pořad jednání Rady pro zahraniční věci opět dostala otázka Východního partnerství s ohledem na blížící se každoroční summit EU – Ukrajina, konaný 23. května v Bruselu. Na něm se zhodnotil dosavadní pokrok spolupráce a bezpečnostní situace ve východním regionu.²⁶² Obdobně se Východní partnerství dostalo do popředí v listopadu 2016, kdy Rada pro zahraniční věci projednávala možné stanovení cílů do dalších let. Svoji roli nepochybně sehrálo blížící se třetí zasedání rady přidružení EU – Ukrajina.²⁶³ To se odehrálo 19. prosince 2016 v Bruselu. Znovu byla deklarována snaha o budování úzkého partnerství založeném na základních unijních hodnotách. Byl potvrzen trvalý závazek politického sdružování a hospodářské integrace. Rada přidružení EU – Ukrajina vzala na vědomí rozhodnutí členských států o dohodě o přidružení mezi EU a Ukrajinou. Byl oceněn pokrok Ukrajiny v přibližování její legislativy k unijnímu právu a dosavadní pokrok celého procesu legislativních reforem. Stranou nepochybně nemohl zůstat důraz na plnění Minských dohod.²⁶⁴

V únoru 2017 Rada pro zahraniční věci opět přezkoumala situaci na Ukrajině. Ocenila dosavadní realizaci reforem, jakož i další pokrok v oblastech, jako jsou ústavní, soudní a volební reforma, veřejná správa a energetika.²⁶⁵

²⁶⁰ Council of the European Union. *Joint Press Release following the Association Council meeting between the European Union and Ukraine* [online]. Consilium.europa.eu, 7. prosince 2015 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/07/joint-press-release-eu-ukraine-associati-on-council/>>.

²⁶¹ Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 14. března 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>>.

²⁶² Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 23. května 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22888/st09300en16.pdf>>.

²⁶³ Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 15. listopadu 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22453/st14418en16-v3.pdf>>.

²⁶⁴ Council of the European Union. *Joint press release following the 3rd Association Council meeting between the European Union and Ukraine* [online]. Consilium.europa.eu, 19. prosince 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/19/eu-ukraine-association-joint-press-relea-se/pdf>>.

²⁶⁵ Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 6. února 2017 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22398/st05983en17.pdf>>.

Opět ke konci roku, 8. prosince, 2017 se konalo již čtvrté zasedání Rady přidružení EU – Ukrajina. Mogherini zde zdůraznila významnost tohoto zasedání v podobě jeho konání poprvé od vstupu dohody o přidružení a bezvívového styku Ukrajinců do EU. Akcentovala, že tyto dva kroky jsou jasným ukazatelem úzké spolupráce, díky které lze dosáhnout těchto hmatatelných úspěchů. Rada přidružení EU – Ukrajina přezkoumala stav bilaterálních vztahů mezi EU a Ukrajinou. Zohlednila pokrok dosažený při provádění dohody o přidružení mezi EU a Ukrajinou a rovněž reformní proces na Ukrajině v rámci politického dialogu a spolupráce.²⁶⁶ I nadále, až do současnosti, se situace ohledně Ukrajinské krize z pohledu EU a role funkce vysokého představitele Unie vyvíjí v podstatě identicky.

Funkce vysokého představitele Unie v souvislosti s Ukrajinskou krizí je opět, jako v případech předchozích, poměrně „upozaďována“. Jistou výhodou Mogherini je, že si dokázala najít uplatnění v rámci Rady pro zahraniční věci a zejména Rady pro přidružení EU - Ukrajina. Nicméně role členských států se zde opět prezentuje jako stěžejní. Mogherini de facto neměla a stále nemá mnoho zaručených možností zasáhnout do centra dění. Zůstává v pozici opětovného řadového komentátora, příležitostného prostředníka dialogu a reprezentanta Unie. V souhrnu lze konstatovat, že i přes větší sepjetí s funkcí vysokého představitele Unie nedisponuje významnějším prostorem pro efektivnější uplatnění se z hlediska unijní koherence navenek. Avšak přes tyto komplikované možnosti dokáže poměrně stabilně a dostatečně prezentovat unijní jednotný postoj v rámci prostoru, který je jí svěřen.

4.3 Dílčí závěr

Komplikovanost SZBP se nepochybně odráží v činnosti samotného vysokého představitele Unie. Legislativní úprava svojí vágností a obecností této funkci na první pohled umožňuje poměrně široké portfolio uplatnění. Nicméně již několikrát zmíněná problematika kumulace pravomocí do jedné funkce ve výsledku narušuje samu efektivitu její činnosti. Praxe tento fakt nepochybně potvrzuje.

V prvním po-lisabonském období se dalo očekávat, že nově nastolený řád EU bude vyžadovat čas pro lepší realizaci v praxi. I z toho důvodu jsem z hlediska analýzy tohoto funkčního období vybral více případů. Dle mého názoru funkce vysokého představitele Unie názorně prezentuje posunutí samotné SZBP na hranici jejího potencionálního vývoje ve světle

²⁶⁶ Council of the European Union. *EU-Ukraine Association Council - Joint communiqué* [online]. Consilium.europa.eu, 8. prosince 2017 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/08/joint-statement-following-the-4th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine/pdf>>.

mezivládního principu fungování. Důležitým faktorem nepochybně bylo, že sama Asthon se dostatečně neztotožnila se svojí novou rolí a nedávala důraz na uplatnění svěřených pravomocí. Na druhou stranu se projevila silná role členských států, které v důležitých momentech jednaly nakonec dle svých vlastních úvah a zájmů. Asthon se více než představitel jednotného unijního hlasu projevila spíše jako mediátor v jednotlivých krizích mezinárodněpolitického charakteru. To však neznamená, že by nedovedla dostatečně prezentovat jednotný unijní postoj navenek. Z výše vybraných případů spíš plyne, že v určitých situacích raději ustoupila od průbojného uplatnění svých pravomocí a dobrovolně přenechala roli ostatním aktérům. Na druhou stranu ji ale ani nelze zcela pozitivně hodnotit z hlediska intra-unijní koherence. V souhrnu lze toto funkční období zhodnotit jako hledání správného zařazení funkce vysokého představitele Unie v praxi s ohledem na široké spektrum svěřených pravomocí.

Druhé funkční období v podání Mogherini příkladně znázorňuje politický vývoj v samotné Unii. Institucionální po-lisabonská inovace je již značně zažitá. Právě s ohledem na předchozí mandát Asthon si Mogherini pečlivě vybrala určité okruhy její budoucí činnosti jako vysoké představitelky Unie. Nicméně i přes jasné zlepšení vykonávání této funkce z hlediska cíle práce, tedy prezentace jednotného unijního hlasu a uplatňování pravomocí, lze toto funkční období hodnotit částečně obdobně jako předcházející. Mogherini nepochybně dovede dostatečně prezentovat jednotný unijní postoj. Z hlediska uplatnění pravomocí zde však jde o jasné omezení, kdy v tomto případě se jedná o samotný postoj Mogherini ke své funkci. Ta již natolik nesoupeří s ostatními aktéry unijní zahraniční politiky, kdy raději vymezuje svoji činnost na určité oblasti, viz Východní partnerství apod. Z tohoto důvodu jsem se právě zaměřil na jedno vybrané téma z praxe související s její politikou. V souhrnu lze konstatovat, že Mogherini obdobně jako její předchůdkyně dovede dostatečně prezentovat jednotný unijní postoj, nicméně sama dobrovolně „omezuje“ uplatnění svých pravomocí směrem k určitým oblastem.

Závěr

Diplomová práce se zaměřuje na funkci vysokého představitele Unie. Cílem práce bylo zjistit, zda vysoký představitel Unie dovede na základě jemu svěřených pravomocí dostatečně reprezentovat Unii jako tzv. jednotný hlas EU.

Práce je rozdělena do čtyř kapitol. Cílem první kapitoly bylo uvedení do problematiky vnějších vztahů. Druhá kapitola měla za úkol poskytnout náhled spektra svěřených pravomocí dle primárního práva a taktéž pojednat o SZBP. Z tohoto hlediska mohu konstatovat, že legislativní rámec dle mého názoru poskytuje dostatečné pravomoci, díky kterým má možnost vysoký představitel Unie reprezentovat jednotný unijní postoj. Nicméně i přesto je nutné se pozastavit nad místy, ve kterých legislativa zaostává. Legislativní tvůrce zde zřejmě dostatečně nechal v potaz, že široká agenda přidělená jedné funkci může mít konečný důsledek v nedostatečné efektivitě její činnosti. Další sporná otázka vyvěrá při samotném pohledu na některá dosti vágní základní ustanovení primárního práva vztahující se k této funkci. To zapříčiňuje možnost extenzivního pojetí legislativních ustanovení, což může vést k meziinstitucionálním sporům.

Tím již směřuji ke kapitole třetí, jejímž úkolem bylo zanalyzovat postavení vysokého představitele Unie v unijním institucionálním rámci. Některé orgány jsou samozřejmě do SZBP zapojeny více, jiné méně, čemuž dle mého názoru sama kooperace odpovídá. Nejkomplexnější je role vysokého představitele Unie v rámci Rady, kde i dle mého mínění nejvíce uplatňuje své postavení. Velice významná je i kooperace v rámci Komise. Ano, Komise není orgánem, který by udával směr a vývoj SZBP, nicméně si myslím, že i přesto by samotná SZBP nemohla v důsledku efektivně fungovat, protože k tomu je zapotřebí nejen spolupráce členských států, ale i samotných unijních orgánů a ve výsledku i tandemu „členské státy – EU“. Evropský parlament a jeho zvláštní úloha již z podstaty nedává spolupráci s vysokým představitelem Unie až takový význam. Nicméně s ohledem na Mogherini, která tomuto vztahu naopak význam přikládá je zřejmé, že tomu může být v praxi jinak. V Evropské radě je pozice vysokého představitele Unie spíše doplňující, avšak jistou zajímavost přidává vznik funkce stálého předsedy Evropské rady. Primární právo sice tento vztah modifikuje, ale opět zde vyvěrá vágnost legislativního rámce. Praxe přinesla základní rozdělení rolí, avšak je nutno považovat za důležité, kdo tyto funkce vykonává, neboť pokud by jedna z těchto osob měla zájem extenzivně prosadit svoje pravomoci, mohlo by to vážně poškodit unijní koherenci. V rámci kapitoly byla zmíněna i problematika zastupování, která souvisí s výše zmíněnou

náročností funkce. I zde se domnívám, že měla proběhnout novelizace, která by vytvořila stabilnější a jasně nastavený koncept. Jednou z možností je vytvoření stálého zástupce.

Cílem poslední, čtvrté, kapitoly bylo zanalyzovat, zda je v praxi vysokému představiteli Unie svěřen dostatečný prostor pro uplatnění jemu svěřených pravomocí a zda tyto pravomoci ve výsledku sám v dané situaci uplatňuje a dokáže tedy dostatečně reprezentovat jednotný unijní hlas navenek. Dle mého mínění z funkčního období Catherine Margaret Asthon jasně plynou tři základní faktory: 1. Osoba vykonávající funkci, 2. Široce vymezený rozsah činnosti a s ním spojená (ne)efektivita vykonávání funkce, 3. Ochota členských států v důležitých momentech opravdu pověřit jiný subjekt k činnosti v konkrétní otázce. Jednalo se o období, kdy Unie krátce fungovala dle pravidel Lisabonské smlouvy, tudíž nikdo nemohl důkladně předpovědět, jak se daní aktéři budou v konkrétních situacích chovat. První z faktorů se projevil ihned na počátku v případech zemětřesení na Haiti, či v podobě nepřítomnosti na některých důležitých zasedáních. Tím Asthon v podstatě odmítla využít jí přidělené pravomoci. Zde narážím i na druhý z faktorů, tedy náročnost funkce. Nicméně je nutné konstatovat, že se zde spíše projevilo osobnostní hledisko. Dle mého názoru se Asthon sama odvedla do pozice, kdy jí nebude ani v budoucnu přidělena významnější role. To se ostatně projevilo v případě krize v Libyi, kdy nakonec roli jednoznačně převzali silní lídři z řad členských států. Významnější roli však posléze sehrála v případech iránského jaderného programu či dialogu mezi Srbskem a Kosovem, kde již prokázala svoji obratnost v podobě efektivní reprezentace Unie navenek. Zde zřejmě našla vhodnou roli nejen ze svého vlastního pohledu, ale možná i z hlediska samotné funkce vysokého představitele Unie, jakožto zprostředkovatele dialogu, unijního mluvčího a reprezentanta. S tím nepochybně souvisí jasná neochota členských států umožnit jinému subjektu významně zasáhnout do mezinárodněpolitického dění v případě těchto důležitých momentů.

Funkční období stávající Federici Mogherini je o poznání vitálnější, temperamentnější a dle mého názoru ve výsledku i efektivnější. Mogherini disponovala při nástupu nesmírnou výhodou, kdy již doslova věděla „do jaké řeky vstupuje“. Byla si vědoma neúprosného držení „karet“ v rukou členských států. Ihned se od počátku zaměřila na oblasti, ve kterých si byla dobře vědoma možnosti svého uplatnění. Mnohem více se, na rozdíl od své předchůdkyně, zúčastňuje jednotlivých jednání a efektivněji pracuje i na intra-unijní kooperaci. Zaměřuje se na vybrané oblasti, kde dialog může být klíčem k úspěchu, viz Východní partnerství a příklad Ukrajinské krize. V souhrnu lze konstatovat, že Mogherini ztotožňuje funkci vysokého představitele Unie v té míře, ve které reálně může působit. Nicméně i zde se setkávám z těžkostí reality unijní zahraniční politiky, a tou je soudržnost členských států v jednotlivých otázkách.

Mogherini i přes svoji značnou snahu zefektivnit funkci vysokého představitele Unie nemá v podstatě právně zaručenou možnost tuto jednotu skutečně zajistit, což sama praxe názorně ukazuje. Nicméně tím však nemyslím, že by snad nedovedla v určitých oblastech dostatečně unijní politiku navenek skutečně efektivně reprezentovat.

Z výše uvedeného tedy mohu závěrem konstatovat, že vysoký představitel Unie dovede na základě jemu svěřených pravomocí dostatečně reprezentovat Unii jako tzv. jednotný hlas EU. V praxi však svěřené pravomoci dostatečně nenaplnuje.

Seznam zdrojů

Monografie

- DUBOWSKI Tomasz. *Constitutional Law of the European Union*. 1. vydání. Bialystok: Temida 2, 2011. 203 s.
- GULLOVÁ, Soňa. *Mezinárodní obchodní a diplomatický protokol*. 3. doplněné a přepracované vydání, Praha: Grada Publishing a. s., 2013. 336 s.
- HAMUŮLJAK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013. 224 s.
- KOUTRAKOS, Panos. *EU International Relations Law*. 1. vydání. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2015. 644 s.
- KROUPA, Jiří. *Politologie nejen pro právníky*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 180 s.
- LARIVÉS H. A., Maxime. *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*. 1. vydání. New York: Routledge, 2016. 280 s.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné*. 6. přepracované a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2014. 499 s.
- NUGENT, Neil. *Government and Politics of the European Union*. 7. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 432 s.
- PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 160 s.
- PITROVÁ, Markéta a kol. *Postlisabonské procesy v Evropské unii*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2014. 379 s.
- STREINZ, Rudolf. *Europarecht*. 9. vydání, München: C. F. Müller, 2012. 528 s.
- SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vydání. Praha: C. h. Beck, 2010. 264 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. 288 s.
- ŠLOSARČÍK, Ivo a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. České Budějovice: Grada Publishing a.s., 2013. 248 s.
- TOMÁŠEK, Michal a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2013. 496 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 879 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 800 s.

TÝČ, Vladimír. *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2013. 171 s.*

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 7. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. 352 s.*

Komentáře

NĚMEC, Jan. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 769 - 770 (čl. 221 Smlouvy o fungování Evropské unie).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 92 (čl. 15 Smlouvy o Evropské unii).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 108 (čl. 18 Smlouvy o Evropské unii).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 120 (čl. 21 Smlouvy o Evropské unii).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 123 (čl. 22 Smlouvy o Evropské unii).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 129 (čl. 26 Smlouvy o Evropské unii).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 132 (čl. 27 Smlouvy o Evropské unii).*

PECHÁČEK, Štěpán. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 143 (čl. 33 Smlouvy o Evropské unii).*

PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 762 (čl. 218 Smlouvy o fungování Evropské unie).*

SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 169 – 170 (čl. 47 Smlouvy o Evropské unii).*

ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 225-241.*

Právní předpisy

Protokol o stálé strukturované spolupráci stanovené článkem 42 Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 326/1, 26. října 2012.

Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201/30, 3. srpna 2010.

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 1-390.

Smlouva o fungování Evropské unie, Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 1—390.

Judikatura

Soudní dvůr: Rozsudek ve věci 22/70 ze dne 31. března 1971, *Komise ES v Rada ES*.

Odborné časopisy

CIHELKOVÁ, Eva a kol. Lisabonská smlouva – nový rámec pro mezinárodně právní postavení Evropské unie a její vnější činnosti. *Současná Evropa*, 2010, roč. 15, č. 2, s. 3 – 22.

CZAPLIŇSKY, Wladyslaw. Recognition and International Legal Personality of NonState Actors. *Pécs Journal of International and European Law*, 2016, roč. 3, č. 1, s. 7 - 17.

DRULÁKOVÁ, Radka a kol. Sankční politika Evropské unie: typy sankčních opatření a vztah k sankcím Rady bezpečnosti OSN. *Současná Evropa*, 2011, roč. 16, č. 2, s. 3 – 19.

JONAS, Paul. EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference? *Centre for Applied Policy Research*, 2008, č. 2, s. 1 – 42.

KOVÁČOVÁ, Lenka. Európsky parlament a rámovanie zahraničnej politiky EÚ: emancipovaný aktér alebo verný nasledovateľ? *Současná Evropa*, 2015, roč. 20, č. 2, s. 108.

KUCHAŘOVÁ, Alžběta. Teorie Aktérství EU a Lisabonská smlouva. EU jako aktér v oblasti zahraniční politiky. *Současná Evropa*, 2014, roč. 19, č. 1, s. 71 – 84.

KÜRUM, Rahime. European Foreign and Security Policy in the Making. *Political Studies Review*, 2015, roč. 13, č. 3, s. 373 -383.

MIX E., Derek. The European Union: Leadership Changes Resulting from the Lisbon Treaty. *Current Politics and Economics of Europe*, 2010, roč. 23, č. 2, s. 157 – 167.

NOVÁK, Jan. Pravidla hlasování v Radě EU. *Mezinárodní vztahy*, 2012, roč. 47, č. 1, s. 5 – 21.

PORTELA, Clara, RAUBE, Kolja. The EU Polity and Foreign Policy Coherence. *Journal of Contemporary European Research*, 2012, roč. 8, č. 1, s. 3 – 20.

TOLKSDORF, Dominik. The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance? *Policy brief*, 2012, č. 2, s. 1 – 4.

WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2012, roč. 47, č. 1, s. 5 – 21.

Internetové zdroje

17th EU-Ukraine Summit: Joint Statement [online]. Consilium.europa.eu, 12. února 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/21864/17th-eu-ukraine-summit-joint-statement.pdf>>.

A dream called Europe. *Talks in Minsk, where are Europe and Mogherini?* [online]. Euractiv.com, 15. února 2015 [cit. 24. února 2018]. Dostupné na <<http://www.actite.eu/en/colloqui-di-minsk-dove-sono-leuropa-e-la-mogherini/>>.

AUSWAERTIGES-AMT.de. *Ziele und Charakteristika der GASP* [online]. Auswaertiges-amt.de, 2. února 2012 [cit. 15. dubna 2017]. Dostupné na <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/gasp/ziele-gasp-node>>.

BENEŠOVÁ, Zuzana. *Summit ve Vilniusu přinesl zklamání, dohoda o volném obchodu zatím není* [online]. Ihd.cz, 17 prosince 2013 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-61457090-summit-ve-vilniusu-prinesl-zklamani-dohoda-o-volnem-obchodu-zati-m-neni>>.

BLOCKMANS, Steven, RUSSACK, Sophia. *The Commissioners' Group on External Action – Key political facilitator* [online]. Ceps.eu, 6. listopadu 2015 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/commissioners%E2%80%99-group-external-action-%E2%80%93-key-political-facilitator>>.

BLOCKMANS, Steven, SAVERIO MONTESANO, Francesco. *Mogherini's first 100 days: Not the quiet diplomat* [online]. Ceps.eu, 12. února 2015 [cit. 22. prosince 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/mogherini's-first-100-days-not-quiet-diplomat>>.

BRHLÍKOVÁ, Radoslava. *The role of the new High Representative and the External Action Service in European foreign and security policy: EU as a strong global player finally?* [online]. Cenea.org, [cit. 1. července 2017]. Dostupné na <<http://www.cenea.org/analysis/the-role-of-the-new-high-representative-and-the-external-action-service-in-european-foreign-and-security-policy-eu-as-a-strong-global-player-finally/>>.

Ceskatelevize.cz. *Írán omezil jaderný program, odměnou jsou mírnější sankce* [online]. Ceskatelevize.cz, 20. ledna 2014 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1052605-iran-omezil-jaderny-program-odmenou-jsou-mirnejsi-sankce>>.

Ceskatelevize.cz. *Separatisté z Doněcké a Luhanské oblasti vyhlásili nezávislost* [online]. Ceskatelevize.cz, 12. května 2014 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1034663-separatiste-z-donecke-a-luhanske-oblasti-vyhlasil-nezavislost>>.

Česká tisková kancelář. *Srbsko a Kosovo podepsaly dohodu o urovnání vztahů* [online]. Aktualne.cz, 19. dubna 2013 [cit. 13. února 2018]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/srbsko-a-kosovo-podepsaly-dohodu-o-urovnani-vztahu/r~i:article:777468/>>.

Council of the European Union. *Joint Press Release following the first Association Council meeting between the European Union and Ukraine* [online]. Eeas.europa.eu, 15. prosince 2014 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146300.pdf>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 19. ledna 2015 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/21898/st05411en15.pdf>>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 9. února 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/media/23365/outcome-of-the-council-meeting_fac_150209.pdf>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 18. listopadu 2015 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/23062/st14185en15.pdf>>.

Council of the European Union. *Joint Press Release following the Association Council meeting between the European Union and Ukraine* [online]. Consilium.europa.eu, 7. prosince 2015 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/07/joint-press-release-eu-ukraine-association-council/>>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 14. března 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 23. května 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22888/st09300en16.pdf>>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 15. listopadu 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/media/22453/st14418_en16-v3.pdf>.

Council of the European Union. *Joint press release following the 3rd Association Council meeting between the European Union and Ukraine* [online]. Consilium.europa.eu, 19. prosince 2016 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/19/eu-ukraine-association-joint-press-release/pdf>>.

Council of the European Union. *OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING* [online]. Consilium.europa.eu, 6. února 2017 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/22398/st05983en17.pdf>>.

Council of the European Union. *EU-Ukraine Association Council - Joint communiqué* [online]. Consilium.europa.eu, 8. prosince 2017 [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/08/joint-statement-following-the-4th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine/pdf>>.

EEAS. *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini ahead of the Foreign Affairs Council* [online]. Eeas.europa.eu, 17. listopadu 2014 [cit. 24. února 2018]. Dostupné na <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/6794/Remarks%20by%20High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20ahead%20of%20the%20Foreign%20Affairs%20Council>.

EEAS. *Remarks by High Representative Federica Mogherini arriving to the Foreign Affairs Council, Brussels, 15 December 2014* [online]. Eeas.europa.eu, 17. prosince 2014 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <https://eeas.europa.eu/delegations/fiji/6770/remarks-by-high-representative-federica-mogherini-arriving-to-the-foreign-affairs-council-brussels-15-december-2014_en>.

ERLBACHER, Friedrich. *Recent Case Law on external Competences of the European Union: How Member States Can Embrace Their Own Treaty* [online]. Ceps.eu, 31. ledna 2017 [cit. 5. února 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/recent-case-law-external-competences-european-union-how-member-states-can-embrace-their>>.

European Commission. *EU and Ukraine sign Memorandum of Understanding for €1.8 billion in financial assistance* [online]. Consilium.europa.eu, 22. května 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5024_en.htm?locale=EN>.

European Union External Action. *About the European External Action Service* [online]. Eeas.europa.eu, 1. března 2016 [cit. 25. října 2017]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/background/docs/index_en.htm>.

ESVČ. *Zpráva o ESVČ* [online]. Eeas.europa.eu, červenec 2013 [cit. 12. ledna 2018]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_cs.pdf>.

European Union External Action. *EU Special Representatives* [online]. Eeas.europa.eu, 14. června 2016 [cit. 25. října 2017]. Dostupné na <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en>.

European Parliament hearings. *ANSWERS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT QUESTIONNAIRE TO THE COMMISSIONER DESIGNATE Federica MOGHERINI High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Vice-President of the Commission* [online]. Ec.europa.eu, [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/mogherini-reply_en.pdf>.

European Parliamentary Research Service Blog. *The EU's High Representative for Common Foreign and Security Policy* [online]. Epthinktank.eu, 18. září 2012 [cit. 3. července 2017]. Dostupné na <<https://epthinktank.eu/2012/09/18/the-eus-high-representative-for-common-foreign-and-security-policy/>>.

EUR – Lex. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)* [online]. Eur-lex.europa.eu, [cit. 15. dubna 2017]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/foreign_security_policy.html>.

EUR – Lex. *Vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku* [online]. Eur-lex.europa.eu, [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>>.

Euroskop. *EU uvalila sankce na libyjský režim* [online]. Euroskop.cz, 28. února 2011 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8956/18437/clanek/eu-uvalila-sankce-na-libyjsky-rezim/>>.

Evropská Komise. *Komisaři* [online]. Ec.europa.eu, 2014 [cit. 20. června 2017]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_cs>.

Evropský parlament. *Jednací řád* [online]. Europarl.europa.eu, leden 2017 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-141+DOC+XML+V0//CS>>.

Evropská rada, Rada Evropské unie. *Omezující opatření EU* [online]. Consilium.europa.eu, 7. prosince 2017 [cit. 20. dubna 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/different-types/>>.

FOUÉRÉ, Erwan. *The EU Special Representatives: A dwindling but resilient resource at the service of EU Foreign and Security Policy* [online]. Ceps.eu, 22. září 2016 [cit. 15. července

2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/system/files/PB348%20EF%20EU%20Special%20Reps.pdf>>.

Generální sekretariát Rady. *Komentář k jednacímu řádu Rady. Jednací řád Evropské rady a jednací řád Rady* [online]. Consilium.europa.eu, 3. března 2016 [cit. 20. června 2017]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf>>.

General Secretary of the Council of the EU. *The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy / The European External Action Service* [online]. Consilium.europa.eu, 5. listopadu 2019 [cit. 22. prosince 2017]. Dostupné na <https://www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative_en.pdf>.

GIUFFRIDA, Angela. *Introducing...Federica Mogherini* [online]. Thelocal.it, 17. června 2014 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.thelocal.it/20140717/federica-mogherini>>.

GROS, Daniel. *The government Europe deserves?* [online]. Ceps.eu, 17. září 2014 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/government-europe-deserves>>.

GERLICH, Olga. *Responsibility of international organizations under international law* [online]. Bibliotekacyfrowa.pl, 2013 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docconten nt?id=46558>>.

GOTEV, Georgi. *Riot police storm Kyiv protestors' camp during Ashton visit* [online]. Euractiv.com, 11. prosince 2013 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/riot-police-storm-kyiv-protestors-camp-during-ashton-visit/>>.

HELWIG, Niklas. *The High Representative 3.0 Taking EU Foreign Policy to the next level* [online]. Files.ethz.ch, květen 2014 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <<https://www.files.ethz.ch/isn/180576/bp155.pdf>>.

Eastern Partnership Summit. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015)* [online]. Consilium.europa.eu, 22. května 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <<http://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>>.

KABÍČEK, Tomáš. KUTA, Martin. *Íránský jaderný program* [online]. Public.psp.cz, únor 2016 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <public.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=79182>.

KHOL, Radek. *Lisabonská smlouva – první rok a dětské nemoci. Jak pomůže Evropská služba pro vnější činnost?* [online]. Euroskop.cz, 20. prosince 2010 [cit. 25. října 2017]. Dostupné na <http://www.natoaktual.cz/lisabonska-smlouva-prvni-rok-a-detske-nemoci-jak-pomuze-evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-gyf-/na_analyzy.aspx?c=A101220_195728_na_analyzy_m02>.

- KOENIG, Nicole. *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?* [online]. Iai.it, 19. července 2011 [cit. 20. dubna 2017]. Dostupné na <<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl1119.pdf>>.
- LEFEBVRE, Maxime, HILLION, Christophe. *The European External Action Service: towards a common diplomacy?* [online]. Asser.nl, červen 2016 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <http://www.asser.nl/upload/documents/712010_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010_6epa.pdf>.
- LIJK, Kadri. *The real problem with Mogherini's Russia paper* [online]. Ecf.eu, 20. ledna 2015 [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper_402>.
- MAHONY, Honor. *Ashton under fire for not going to Haiti* [online]. Euobserver.com, 19. ledna 2010 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <<https://euobserver.com/news/29299>>.
- MEINEN, Bart. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Essay.utwente.nl, 1. srpna 2015 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <[http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf)>.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. *Povaha a obsah SZBP* [online]. Mzv.cz, [cit. 17. dubna 2017]. Dostupné na <https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vnejsi_vztahy_eu/spolecna_za_hranicni_a_bezpecnostni/povaha_a_obsah_szbp.html>.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland. *Joint declaration by the foreign ministers of Poland, Germany and France on Ukraine* [online]. Mfa.gov.pl, 28. února 2014 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <http://www.mfa.gov.pl/en/c/MOBILE/news/foreign_ministers_of_the_weimar_triangle_on_ukraine>.
- MOGHERINI, Federica. *My Addresses to European Parliament on Ukraine and other Foreign Policy Priorities* [online]. Consilium.europa.eu, 12. února 2015 [cit. 26. února 2018]. Dostupné na <<http://www.federicamogherini.net/addresses-to-european-parliament-on-ukraine-and-other-foreign-policy-priorities/?lang=en>>.
- NOVÁK, Pavel, MAŇOUR, Igor. *EU vyzývá Kaddáfího k odchodu, na silnější reakci se neshodla* [online]. Irozhlas.cz, 11. března 2011 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/eu-vyzyva-kaddafiho-k-odchodu-na-silnejsi-reakci-se-neshodla_201103111854_imanour>.
- NOVÁK, Pavel, VYDROVÁ, Michaela. *Evropská unie otevírá svou kancelář v libyjském Benghází* [online]. Irozhlas.cz, 22. května 2011 [cit. 8. února 2018]. Dostupné na <<https://www>>.

irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-unie-otevira-svou-kancelar-v-libyjskem-benghazi_201105221304_mvydrova>.

NOVOTNÁ, Tereza. *Federica Mogherini a její první rok ve funkci* [online]. Europeum.org, 17. prosince 2015 [cit. 22. prosince 2017]. Dostupné na <<http://www.europeum.org/articles/detail/151/federica-mogherini-a-jeji-prvni-rok-ve-funkci>>.

Policy Department, Directorate-General for External Policies. *Supporting European security and defence with existing EU measures and procedures* [online]. Europarl.europa.eu, 4. října 2015 [cit. 26. července 2017]. Dostupné na <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU\(2015\)534993_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU(2015)534993_EN.pdf)>.

Reuters Staff. *EU's Ashton promises Ukraine support, wants Russian help* [online]. Reuters.com, 25. února 2015 [cit. 22. února 2018]. Dostupné na <<https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-ashton/eus-ashton-promises-ukraine-support-wants-russian-help-idUSBREA100HT20140225>>.

ROUSSELIN, Pierre. *Catherine Ashton: «J'ai fait ce qu'il fallait pour Haïti»* [online]. Lefigaro.fr, 28. ledna 2010 [cit. 1. února 2018]. Dostupné na <<http://www.lefigaro.fr/international/2010/01/28/01003-20100128ARTFIG00005-catherine-ashton-j-ai-fait-ce-qu-il-fallait-pour-haiti-.php>>.

Rozsudek ve věci Náhrady škod utrpěných ve službách OSN z roku 1949 [online]. Upjs.sk, [cit. 27. prosince 2017]. Dostupné na <https://www.upjs.sk/public/media/2712/Bernadotte_Preklad_1.pdf>.

RÜGER, Carolin. *A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon* [online]. Researchgate.net, leden 2011 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <https://www.researchgate.net/publication/314945512_A_Position_under_Construction_Future_Prospects_of_the_High_Representative_after_the_Treaty_of_Lisbon>.

SAVASAN, Zerrin. *CFSP/ESDP and the New EU Treaty* [online]. Sam.gov.tr, 13. prosince 2007 [cit. 21. června 2017]. Dostupné na <<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/ZerrinSavasan.pdf>>.

SCHMID, Martin. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work* [online]. Coleurope.eu, 2012 [cit. 21. listopadu 2017]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/33630/1/EDP_2_2012_Schmid.pdf?>.

Statut mezinárodního soudního dvora [online]. Icj-cij.org, [cit. 20. prosince 2016]. Dostupné na <<http://www.icj-cij.org/en/statute>>.

Sputnik international. *Federica Mogherini will arrive in Kiev to discuss the Ukrainian crisis with President Petro Poroshenko, the government and the civil society* [online].

Sputniknews.com, 17. listopadu 2014 [cit. 24. února 2018]. Dostupné na <<https://sputniknews.com/politics/201412111015733928/>>.

STRAKOVÁ, Vladimíra. *Prezidenta? Radši vliv v komisi* [online]. Euroskop.cz, 20. listopadu 2009 [cit. 3. července 2017]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/9004/14506/clanek/prezidenta-radsi-vliv-v-komisi/>>.

Úřad vlády ČR. *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vlada.cz, 15. ledna 2010 [cit. 22. prosince 2017]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

VON ONDARZA, Nicolai, SCHELER, Ronja. *The High Representative's 'double hat': How Mogherini and Ashton have differed in their links with the Commission* [online]. Blogs.lse.ac.uk, 16. března 2017 [cit. 21. října 2017]. Dostupné na <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/03/16/high-representative-mogherini-ashton/>>.

WATERFIELD, Bruno. *Baroness Ashton under fire after EU appoints US envoi* [online]. Telegraph.co.uk, 23. února 2010 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/7295812/Baroness-Ashton-under-fire-after-EU-appoints-US-envoy.html>>.

WEISS, Tomáš. *Evropská služba pro vnější činnost – první zkušenosti* [online]. Natoaktual.cz, 16. května 2011 [cit. 26. července 2017]. Dostupné na <http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.aspx?c=A110516_231745_na_a_nalyzy_m02>.

WEISS, Tomáš, KOMÍNKOVÁ, Magda. *Bezpečnostní a obranná politika* [online]. Euroskop.cz, [cit. 17. dubna 2017]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8715/sekce/bezpecnostni-a-obranna-politika>>.

WESSELS, Wolfgang, BOPP, Franziska. *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?* [online]. Ceps.eu, 23. června 2008 [cit. 22. června 2017]. Dostupné na <<https://www.ceps.eu/publications/institutional-architecture-cfsp-after-lisbon-treaty-constitutional-breakthrough-or>>.

Zpráva Evropského parlamentu ze dne 18. března 2009 o dopadu Lisabonské smlouvy na rozvoj institucionální rovnováhy Evropské unie [online]. Europarl.europa.eu, 7. dubna 2009 [cit. 3. července 2017]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0142+0+DOC+PDF+V0//CS>>.

Abstrakt

Tato práce je zaměřena na funkci vysokého představitele Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Jedná se o jednu z nejvýznamnějších institucionálních inovací v rámci lisabonské revize primárního práva. Hlavním cílem práce je definovat, zda vysoký představitel Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku dovede dostatečně reprezentovat EU na základě jemu svěřených pravomocí jako tzv. jednotný hlas EU. Práce se taktéž snaží zjistit, zda svěřené pravomoci v praxi dostatečně uplatňuje. Pro realizaci tohoto výzkumu je zahrnuto široké a různorodé spektrum zdrojů. Pozornost je věnována legislativnímu zakotvení a vymezení pravomocí funkce vysokého představitele Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, její roli v unijním institucionálním rámci a také její činnosti v praxi. Součástí práce je rovněž ověření dvou stanovených hypotéz. První hypotéza, tedy že vysoký představitel Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku dovede reprezentovat EU na základě jemu svěřených pravomocí jako tzv. jednotný hlas EU, je potvrzena. Potvrzena je rovněž i hypotéza druhá, že v praxi jemu svěřené pravomoci dostatečně neuplatňuje. Práce tedy přináší odpověď nad realitou činnosti funkce vysokého představitele Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Celkový dopad lisabonské revize primárního práva na zlepšení koherence unijní zahraniční politiky je tedy nedostatečný. Legislativní rámec sice umožňuje dostatečně realizovat tuto koherenci, respektive reprezentaci jednotného unijního hlasu prostřednictvím nově vzniklé funkce, která jej skutečně dovede realizovat i v praxi, avšak svěřené pravomoci zejména v konfrontačních otázkách neuplatňuje. Práce vedle provedeného zhodnocení funkce vysokého představitele Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku slouží k poskytnutí hlubšího náhledu na danou problematiku spolu s návrhy de lege ferenda.

Abstract

This thesis focuses on the function of the High Representative of the Union for the Common Foreign and Security Policy. This is one of the most significant institutional innovations within the Lisbon revision of the primary law. The main purpose of this thesis is to define whether the High Representative of the Union for the Common Foreign and Security Policy is able to adequately represent the EU on the basis of the powers entrusted to him. The thesis examines whether the competences are sufficiently applied in practice. A wide spectrum of resources is used for the research. Attention is paid to the legislative establishment and definition of the powers of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, his role in the Union's institutional framework and his work in practice. Part of the thesis is also a verification of two hypotheses. The first hypothesis, stating that the EU's High Representative for the Common Foreign and Security Policy is able to represent the EU on the basis of the powers vested in him by the EU as a single voice, is confirmed. The second hypothesis, that in practice the authority empowered by him / her does not apply sufficiently, is also confirmed. The work thus provides a response to the reality of the work of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy. The overall impact of the Lisbon revision of primary law on improving the coherence of EU foreign policy is therefore inadequate. Although the legislative framework allows for this coherence, or representation of a single EU voice, to be sufficiently realized through a newly created function that can actually be implemented in practice, the powers conferred on it do not apply in particular in confrontational matters. In addition to the assessment of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, this work serves to provide a deeper insight into the issue along with proposals *de lege ferenda*, with a view towards future law.

Klíčová slova

Catherine Margaret Asthon, Evropská unie, Evropská služba pro vnější činnost, Federica Mogherini, společná bezpečnostní a obranná politika, společná zahraniční a bezpečnostní politika, vysoký představitel Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, vnější vztahy EU

Keywords

Catherine Margaret Asthon, European union, European External Action Service, Federica Mogherini, Common Security and Defence Policy, Common Foreign and Security Policy, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, The EU's external relations