

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Bc. Iveta Trčková

**Evropská služba pro vnější činnost a její vliv na
politickou koherenci zahraniční politiky EU**

Magisterská diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Markéta Zapletalová, Ph.D.

OLOMOUC 2018

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne

.....

Obsah

Úvod.....	4
1. ESVČ v perspektivě teorií nového institucionalismu	8
1. 1. Historický institucionalismus a jeho vývoj	8
1. 2. Racionální institucionalismus a jeho vývoj.....	10
1. 3. Evropská zahraniční politika perspektivou HI a RI	11
2. Proces vyjednávání o ustavení ESVČ	18
2. 1. Konvent o budoucnosti Evropy	18
2. 1. 1. Kontext, cíle a aktéři	18
2. 1. 2. Plenární boje a mezivládní dohody.....	21
2. 2. Proces interinstitucionálního vyjednávání o ustavení ESVČ	22
2. 2. 1. Členské státy EU a vyjednávání o zavedení ESVČ.....	22
2. 2. 2. Evropská komise a vyjednávání ESVČ	25
2. 2. 3. Evropský parlament a vyjednávání o ESVČ.....	27
3. Konsolidace politicko-institucionálního nastavení ESVČ	29
3. 1. Nastavení organizační struktury ESVČ.....	29
3. 2. Nastavení interinstitucionální vztahů ESVČ	32
3. 2. 1. ESVČ a institucionální nastavení vztahů s Evropskou komisí	32
3. 2. 2. ESVČ a institucionální nastavení vztahů s členskými státy a generálním sekretariátem Rady	34
3. 2. 2. ESVČ a institucionální nastavení vztahů s Evropským parlamentem.....	37
4. Politicko-institucionální transformační potenciál ESVČ a jeho vliv na koherenci zahraniční politiky EU.....	40
4. 1. Politicko-institucionální nastavení ESVČ a jeho transformační potenciál v období 2011–2014	40
4. 2. Politicko-institucionální nastavení a transformační potenciál ESVČ v období od roku 2015 do roku 2017	44
Závěr	50
Abstrakt	55
Abstract	56
Anotace	57
Prameny a literatura	58
Prameny	58
Literatura	60

Úvod

Od zahájení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) k novým institucionálním reformám, které Lisabonská smlouva přinesla v oblasti vnějších vztahů Evropské unie (EU), se EU neustále snaží zlepšit svou institucionální strukturu, aby mola účinněji fungovat na mezinárodní scéně. Efektivita vnější činnosti Evropské unie v rychle se měnícím světě vyžaduje neustálou revizi jejích strategií. Stejně tak je však důležitá podpora a poskytování zdrojů ze strany členských států. Je nesporné, že Lisabonskou smlouvu a její institucionální reformy lze považovat za významný krok ke zlepšení soudržnosti a účinnosti vnější činnosti Unie. Soudržnost vnější činnosti EU však stále do jisté míry závisí na otázce heterogenity zájmů členských států.

Za účelem koherentnější a efektivnější zahraniční politiky EU vytvořila Lisabonská smlouva Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ), která jako administrativní organizace propojuje dříve oddělené vnější vztahy EU, řízené Evropskou komisí, a zahraniční politiku členských států. Zřízení Evropské služby pro vnější činnost představuje jeden z nejvýznamnějších a nejnovějších institucionálních prvků, které Lisabonská smlouva přinesla. Byl vytvořen nezávislý aktér, jehož působnost se dotýká všech otázek vnějších vztahů EU. Integrace ESVČ s personálem z Komise, sekretariátem Rady a diplomaty z 28 členských států EU tvoří jedinečný subjekt složený ze všech nadnárodních a mezivládních aspektů zahraniční politiky EU.

Tato práce je případovou studií, která analyzuje vznik a vývoj Evropské služby pro vnější činnost v kontextu jejího vlivu na politickou koherenci zahraniční politiky EU. Za tímto účelem bude zkoumán mandát ESVČ, jakož i organizační struktura a interinstitucionální vztahy s ostatními orgány a členskými státy EU. Vývoj ESVČ bude sledován od počátku procesu vyjednávání o jejím ustavení, který započal v roce 2003 na Konventu o budoucnosti Evropy, až do roku 2017. Na ESVČ bude nahlíženo jako na nově se utvářející administrativní službu, jejíž integrace do unijního systému stále probíhá a jejíž působnost se neustále rozšiřuje. Tímto způsobem se navyšuje i její potenciální vliv na politickou koherenci zahraniční politiky EU. K

vysvětlení jejího fungování bude využito nového institucionalismu a jeho dvou proudů – racionálního a historického. Oba proudy sdílí přesvědčení, že instituce a jejich podoba mají vliv na politické výsledky. Liší se však v předpokladech o způsobu formování preferencí politických aktérů. Autorka této práce využije dialogu mezi racionálním a historickým přístupem nového institucionalismu k vysvětlení vývoje zahraniční politiky EU a procesu vzniku ESVČ.

Primárním cílem práce bude analyzovat politicko-institucionální limity a přesahy v nastavení a fungování organizační struktury ESVČ v souvislosti s její schopností ovlivnit koherenci zahraniční politiky EU. Sekundárním cílem práce bude objasnění role ESVČ jako organizace s potenciálním vlivem na koherenci zahraniční politiky EU a analýza formativních momentů, které vedly k jejímu ustavení a ovlivnily její politicko-institucionální nastavení. K naplnění těchto cílů si práce klade následující výzkumné otázky: Do jaké míry ovlivnilo ustavení ESVČ politickou koherenci vnější politiky EU? Jakým způsobem členské státy, Komise a Evropský parlament formovaly proces vyjednávání o jejím ustavení? Jakým způsobem je organizace služby nastavena v jejím vztahu k členskými státy, Komisi a Evropskému parlamentu? Jakým způsobem se vyvíjelo politicko-institucionální nastavení ESVČ v období od roku 2011 do roku 2014, kdy pozici vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku EU vykonávala Catherine Ashtonová? K jakým změnám v politicko-institucionální nastavení ESVČ došlo v období od roku 2015 do roku 2017, kdy pozici vysoké představitelky zastávala Federica Mogheriniová? Za účelem zodpovězení daných otázek bude využita deskriptivní a analytická metoda.

Práce je členěna do čtyř kapitol. První kapitola této práce zkoumá ESVČ perspektivou racionálního a historického institucionalismu. Jednotlivé přístupy nového institucionalismu budou nejdříve představeny a následně budou využity k vysvětlení vývoje zahraniční politiky EU, ale také vzniku ESVČ a jejich jednotlivých vývojových fází. Podrobnější vysvětlení procesu vyjednávání o ustavení ESVČ však nabídne až druhá kapitola práce. Její první podkapitola se bude věnovat Konventu o budoucnosti Evropy, který probíhal od února 2002 do července 2003 a který dal vzniknout koncepci o ustavení ESVČ a jejímu základnímu organizačnímu nastavení. Cílem bude analyzovat ty z aktérů pracovní skupiny a plenárního zasedání Konventu, kteří ovlivnili

podobu ESVČ. Následovat bude analýza počátků administrativních příprav pro zavedení ESVČ od roku 2004 až do přijetí rozhodnutí Rady o ustavení ESVČ v roce 2010, které byly formovány vyjednáváním členských států, Evropské komise a Evropského parlamentu. Vývoj vztahů ESVČ s těmito aktéry bude přitom hlavním předmětem zkoumání.

Třetí kapitola práce se bude zabývat obdobím po vydání rozhodnutí Rady o ustavení ESVČ. Předmětem zkoumání bude nastavení fungování ESVČ a jeho vliv na trvající boje o kontrolu ESVČ, které mezi členskými státy, generálním sekretariátem Rady, Komisí a Evropským parlamentem, během fáze konsolidace ESVČ probíhaly. Následující kapitola bude věnována působení Catherine Ashtonové a Federicy Mogheriniové v roli vysoké představitelky/místopředsedkyně Komise, přičemž budou hodnoceny jejich snahy o restrukturalizaci ESVČ a jejich vztahů s unijními institucemi a členskými státy EU. Tímto způsobem se daná práce pokusí srovnat kroky Mogheriniové s její předchůdkyní a zhodnotit jaký potenciál skrývá nové institucionální nastavení ve vztahu ke koherenci zahraniční politiky EU.

První kapitola práce využívá publikace několika odborníků zabývajících se přístupy nového institucionalismu. Za stěžejní autory lze považovat Giovanniho Capoccia a Daniela R. Kelemena, jejichž studie z roku 2007 s názvem *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory* poskytla potřebný náhled na problematiku vývoje přístupů nového institucionalismu. Pro porozumění samotného historického institucionalismu pak sloužila práce *When Do Institutions „Bite“? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change* (2016). Jejím autorem je rovněž Giovanni Capoccia. Mezi jiné autory, kteří se přístupem historického institucionalismu rovněž zabývají, patří Peters Guy, John Pierre a Desmond King, jejichž článek z roku 2005 publikovaný v *Journal of Politics* s názvem *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism* lze rovněž považovat za velmi cenný zdroj. K porozumění předpokladů racionálního institucionalismu k samotné evropské integraci napomáhá kapitola z editované publikace *Handbook of European Union Politics* z roku 2007, jejímž autorem je Mark Pollack a nese název *Rational Choice and EU Politics*.

Pro účely druhé kapitoly bude mimo jiné využito článku *The European*

Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric (2004) autorů Paula Magnetta a Kalypsa Nicolaidise, který poskytuje komplexní vysvětlení vyjednávání o podobě ESVČ v průběhu Konventu o budoucnosti Evropy. Složitý proces interinstitucionálního vyjednávání o ustavení ESVČ, který je rovněž předmětem druhé kapitoly, ve svém díle rovněž rozebírá Zuzana Murdoch, jejíž práce *Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement*. S ohledem na třetí kapitolu, která se již zabývá fází konsolidace ESVČ bylo využito studie Leenderta Erkelense a Stevena Blockmanse *Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance* (2012). Tato práce nabízí potřebný a velmi ucelený náhled do vztahů ESVČ s ostatními institucionálními aktéry EU a členskými státy v rané fázi vývoje této služby. Totéž lze tvrdit o editované monografii Davida Spence a Jozefa Bátory *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia*.

Zatímco publikací zabývajících se průběhem interinstitucionálního vyjednávání o ustavení ESVČ je poměrně mnoho, literatura zabývajících se zhodnocením samotné efektivity fungování ESVČ schází. Výjimku představuje analýza Institutu Jacquese Delorse autora Nicolae Koeniga z roku 2015 s názvem *Resetting EU external action: potential and constraints* a také poměrně nová publikace Josta-Henrika Morgenstern-Pomorského *Contested Diplomacy of the European External Action Service* z roku 2018. Obě publikace lze považovat za stěžejní zdroje dané práce. Působení Catherine Astonové ve funkci vysoké představitelky a její srovnání s výkonem dané funkce její nástupkyně Federicy Mogheriniové pak velmi pěkně shrnuje Tereza Novotná v článku s názvem *Brussels Monitor. Not a Leap but a Step in the Right Direction: Mogherini's Structural and Personnel Reform of the EU's Diplomatic Service*, který byl publikován institutem Europeum Monitor,

1. ESVČ v perspektivě teorií nového institucionalismu

Vývoj evropské zahraniční politiky lze vysvětlit jako postupnou institucionalizaci spolupráce mezi členskými státy Evropské unie. Evropská politická spolupráce, jako předchůdce SZBP, poskytla členským státům rámec pro formulaci funkčních cílů a behaviorálních norem, čímž započala institucionalizace. To členské státy následně podnítilo, aby se zapojily do užší spolupráce a posílily tak daný proces institucionalizace. Tímto způsobem členské státy vstoupily do pomyslného kruhu, ve kterém institucionalizace kontinuálně udržuje spolupráci a dále povzbuzuje postupné rozšiřování. Tento popis rozvoje evropské zahraniční politiky odpovídá perspektivě nového institucionalismu (Sari 2012: 6). Vzhledem k povaze ESVČ autorka práce považuje za nejlepší způsob přístupu k její analýze nový institucionalismus. Jeho přístupy – historický a racionalistický – budou nejdříve představeny a následně budou sledovány jednotlivé institucionální fáze vývoje ESVČ.

1. 1. Historický institucionalismus a jeho vývoj

Historický institucionalismus vznikl na počátku 90. let, kdy se od ostatních směrů nového institucionalismu odlišil svým historickým zaměřením a zkoumáním vlivu institucionálních struktur na politické jednání (Steinmo 2008: 150). Tento přístup se zaměřuje zejména na časové sekvence a jejich kontinuitu. Právě sekvence je důležitá jako faktor, který vysvětluje institucionální vývoj. Mnohými autory je zdůrazňována schopnost historického institucionalismu vysvětlit nejen kontinuitu politiky, ale rovněž její různost napříč státy. Díky tomu se historický institucionalismus v posledních dvaceti letech ustavil jako velmi vlivný přístup v komparativní politologii (Pierre, Peters, King 1280–2). Historický institucionalismus předpokládá, že instituce mohou jednotlivce směřovat k rozvíjení konkrétních dovedností či investování do určitých projektů. Vzhledem k vynaloženým nákladům poté tato rozhodnutí vytvářejí závazky. Toto jednání politické činitele postupně dostává na pomyslné cesty, které nelze snadno zvrátit. Institucionální vývoj může

jednotlivce tímto způsobem zablokovat (tzv. „*lock-in*“) a ztěžovat změnu jejich politických preferencí (Pierson 1994: 18–19).

Zatímco dříve byl předmětem zkoumání historického institucionalismu zejména vliv institucí na politické a sociální chování, v průběhu času se více soustředil na analýzu institucionální změny. Významným přístupem v rámci historického institucionalismu se stala zejména teorie postupné vnitřní institucionální změny, jejímž základním předpokladem je koncept „*path dependency*“ a teorie přerušovaných rovnováh (Capoccia 2016: 2). Tento přístup pojímá tvorbu veřejné politiky jako proces institucionální proměny, charakteristický sekvencemi delších a politicky stabilních období, jež mohou být narušována určitými politickými změnami. Během těchto formativních okamžiků jsou ustavovány nové politické uspořádání a preference. Definovat je přitom lze jako relativně krátká období, ve kterých lze pozorovat zvýšenou pravděpodobnost, že „*agent*“ bude schopen ovlivnit institucionální nastavení dle svých zájmů (Capoccia, Kelemen 2007: 341–9).

Tyto poměrně krátké a formativní okamžiky jsou součástí termínu zvaného „*critical juncture*“, jehož charakter se liší dle různých perspektiv zkoumání. Definovat jej lze jako období signifikantních změn, které se mohou projevit různými způsoby, v různých zemích (či jiných subjektech analýzy) a s různými výsledky (Collier, Collier 2002: 27–29). „*Junctures*“ jsou významné milníky ve vývoji institucí nejen proto, že se stávají počátečními body pro mnoho „*path dependence*“ procesů, ale jimi ustavené institucionální nastavení je rovněž velmi obtížné změnit. Moment, který představuje určitý zlom pro danou instituci, nemusí stejným způsobem zasáhnout instituci jinou, a to i navzdory vazbám mezi oběma institucemi. Poměrně často jsou tak krátké období politických změn označovány za kritická, nicméně politické systémy jako celek mohou zůstat nedotčeny a napříč institucemi tak může přetrvat kontinuita, která odporuje změnám v daném institucionálním uspořádání (Capoccia, Kelemen 2007: 341–9).

I přesto, že institucionalisté vycházející z historické perspektivy netvrdí, že instituce jsou jedinou proměnnou pro pochopení politických výsledků, považují je za intervenující proměnné, prostřednictvím kterých jsou sváděny boje o moc. Instituce tedy představují ústřední bod politické aktivity a

jako takové poskytují politickým činitelům podněty a omezení. Z této perspektivy mohou být instituce také vnímány jako *critical junctures* v analýze *path dependency*, protože politické boje se vedou nejen uvnitř institucí, ale rovněž o budoucí podobu těchto institucí. Historický institucionalismus tedy politické jednání vysvětluje jako výsledek střetu více faktorů, prostřednictvím kterých zkoumá, jak a proč se některé instituce vyvinuly a proč v některých kontextech prosperují či zanikají. Odpovědi na tyto otázky nachází v důkladné historické analýze, která zkoumá způsoby, jakými se v průběhu času řada faktorů protíná a vzájemně ovlivňuje (Steinmo 2001: 2–4).

1. 2. Racionální institucionalismus a jeho vývoj

Druhý přístup nového institucionalismu, kterým je racionální institucionalismus, se vyvíjel současně s historickým, nicméně v relativní izolaci (Hall, Taylor 1996: 10). Tyto dva přístupy ve své podstatě zastávají velmi odlišné chápání společenských věd. Zatímco historičtí institucionalisté uplatňují induktivní vědeckou metodu, racionalističtí institucionalisté uplatňují deduktivní model vědy. Hlavním motivem racionálního institucionalismu je přitom odhalení zákonů politického chování a jednání. Racionální institucionalismus věří, že jakmile budou dané zákony objeveny, mohou být postaveny modely, které napomohou k pochopení a předvídání politického chování. V kontrastu s tímto přístupem historický institucionalismus naopak zkoumá poněkud tradičnější otázky, jako je kdo vyhrává, kdo ztrácí a proč se tak děje (Steinmo 2001: 2).

Racionální institucionalisté byli ovlivněni zejména novou institucionální ekonomikou a její teorií transakčních nákladů. Dle teorie transakčních nákladů ekonomická transakce zahrnuje nejen náklady na výrobu, ale rovněž náklady na vynucení vzniklých smluvních závazků. Právě instituce přitom mohou dané transakční náklady snižovat. Právě z tohoto konceptu vychází rovněž teorie agentur, která se zaměřuje na takzvaný agenturní vztah, který vzniká vždy, když jeden z hlavních aktérů („*principal*“) pověří jiného aktéra do funkce jeho zastupitele („*agent*“). Model „*principal-agent*“ byl ve svých počátcích uplatněn v analýze legislativně-byrokratických vztahů ve

Spojených státech (Jönsson, Tallberg 2001: 5). Američtí politologové sedmdesátých let se rovněž zabývali vlivem institucionálních faktorů, jako je fungování systému výborů v modelech většinového hlasování v americkém Kongresu. Cílem bylo specifikovat podmínky, za kterých by výbory pro stanovení agend mohly ovlivňovat výsledky voleb Kongresu (Pollack 2007: 33).

Obecně racionální institucionalisté vychází z předpokladu, že aktéři (či státy) mají pevný soubor preferencí a strategickým způsobem se chovají tak, aby šanci na dosažení těchto preferencí maximalizovali. Daní aktéři jsou základním aspektem politického procesu a instituce vznikají jako výsledek jejich strategických interakcí. Z této perspektivy má racionální institucionalismus tendenci vidět politiku jako řadu dilemat kolektivních akcí. Racionální institucionalismus totiž vychází z předpokladu, že chování aktérů je řízeno nikoliv historickými silami, nýbrž strategickým kalkulem, který je ovlivněn očekáváním aktérů o chování druhých. Právě instituce přitom prostřednictvím svých struktur tyto interakce ovlivňují skrze nastavení agendy či poskytování informací. Tímto způsobem snižují nejistotu ohledně chování aktérů, čímž vedou aktéry k lepšímu sociálnímu jednání (Hall, Taylor 1996: 10–13). Dle racionálního institucionalismu je ideálním stavem stabilní politická situace se stabilními pravidly hry. Vzhledem ke snaze jednotlivých aktérů přizpůsobit se daným pravidlům totiž právě v těchto podmínkách mohou maximalizovat své zájmy. Tímto způsobem vznikají koalice aktérů, které z daných institucionálních struktur profitují. Změna daných pravidel vyvolává nejistotu a jeví se tak jako poměrně obtížná. Důvodem je skutečnost, že jsou to právě instituce, kdo ovlivňuje strategie aktérů, a změna institucionálních pravidel by tak vyvolala změnu chování aktérů v celém systému. Efekt nejistoty z nových institucionálních struktur tedy aktéry odrazuje od jejich snahy změnit nastavení daného systému. Změna v systému je proto vždy spíše výsledkem vnějších faktorů (Steinmo 2001: 3).

1.3. Evropská zahraniční politika perspektivou HI a RI

Historický institucionalismus je díky svému zaměření na kontinuitu institucionálního nastavení a jejím vlivu na nově vznikající instituce schopen

vysvětlit důvody a proces vzniku ESVČ. Dle tohoto přístupu instituce EU utvářejí „path dependencies“, formující národní zájmy a tímto způsobem jsou v Evropské unii utvářena rozhodnutí, jejichž podoba a důsledky se mnohdy liší od původních záměrů. Dle historického institucionalismu se tak událo v roce 1969 na summitu v Haagu, kde došlo k iniciaci institucionálních změn, které následně umožnily ustavení nového politického uspořádání (Capoccio 2016: 2).

Tento moment lze v souladu s historickým institucionalismem rovněž označit za znovuoobnovení evropského integračního procesu v kontextu měnící se mezinárodní a domácí politické situace, charakteristické politikou „*détente*“ v rámci vztahů mezi Spojenými státy americkými a Sovětským svazem. V roce 1970 byl zahájen mechanismus zvaný Evropská politická spolupráce (EPS), která zdůrazňovala potřebu zintenzivnit koordinaci zahraničních politik členských států Evropského hospodářského společenství (EHS). V roce 1973 došlo k formalizaci tohoto mechanismu a na jeho základě se vyvinul rámec procedur a norem politického jednání, který byl ve stejné podobě potvrzen Jednotným evropským aktem. Tento akt vstoupil v platnost v roce 1987 (Sari 2012: 15).

Do té doby EPS představovala soubor neformálních pravidel zajišťujících konzultace a koordinaci zahraničních politik členských států EHS. Za účelem zachování mezivládního charakteru tohoto společenství přitom EPS fungovala mimo právní a institucionální rámec EHS. Nicméně zatímco zpočátku členské státy trvaly na oddělení EPS a EHS, v praxi se záležitosti EPS dostaly velmi brzy na agendu jednání Rady EHS. Zpočátku šlo zejména o hospodářské sankce. Daný vývoj odpovídá předpokladům historického institucionalismu, který považuje neformální instituce za arény, ve kterých jsou formovány cíle a strategie politických aktérů, čímž ovlivňují celkový výsledek politického jednání. V souladu s konceptem „*path dependence*“, jako samovolného a sebe-posilujícího procesu, lze také argumentovat, že formalizace původně neformálních struktur EPS prostřednictvím JEA byla prvním krokem na cestě ke společné Evropské zahraniční politice, ustavené o něco později Maastrichtskou smlouvou. Keukeleire a Delreux dále poznamenávají, že navzdory vzájemnému formálnímu oddělení EPS a EHS, docházelo k jejich vzájemnému ovlivňování. Vzhledem ke skutečnosti, že

fungovaly dle vlastní logiky, jejich propojení bylo nevyhnutelné (Keukeleire, Delreux 2014: 43–50). Tento vývoj politiky EHS odpovídá historicko-institucionálnímu konceptu „*lock-in*“, dle kterého institucionální uspořádání ztěžuje změnu politických preferencí členských států (Pierson 1994: 18–19).

Zavedení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) Maastrichtskou smlouvou v roce 1993, která nahradila EPS, významně pozměnilo formální organizační strukturu evropské zahraniční politiky. Nejenže Rada EU nabyla nové pravomoci ve vztahu k SZBP včetně pravomoci přijímat právně závazná rozhodnutí, ale zpřísněny byly rovněž podmínky implementace rozhodnutí přijatých v rámci této politiky. Reakcí členských států na větší povinnosti v této oblasti bylo rozhodnutí o zachování oddělení SZBP od práva Společenství ve formě pilířové struktury EU. Tento akt rovněž umožnil vyloučit SZBP z jurisdikce Evropského soudního dvora. Maastrichtská smlouva tímto způsobem kontinuálně navázala na JEA tím, že i přes posílení organizační dimenze SZBP zachovala její právní specifičnost (Sari 2012: 17–19).

Poměrně častým jevem v souvislosti s vývojem unijních smluv je Missirolim nazvaná situace „změny klimatu“, kterou lze v souladu s historickým institucionalismem připodobnit ke změně kontextu vlivem exogenních událostí. Vlivem rozpadu Jugoslávie a Sovětského svazu v době vyjednávání Maastrichtské smlouvy došlo k obratu v dosavadním pojetí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a narůstala snaha o institucionální reformu, která by dále posílila spolupráci v rámci této politiky. Ovšem za účelem zachování stability a kontinuálního pokračování v již zavedeném politickém směřování původní EPS, v historickém institucionalismu zvaném „*path dependency*“, lze reformy Maastrichtské smlouvy označit za snahu o zlepšení dosavadních zahraničně-politických nástrojů a prohloubení dosažených závazků v této oblasti. V roce 1997 byla iniciována Amsterodamská smlouva, jejíž hlavní kvalitativní změnou bylo vytvoření Vysokého zmocněnce pro SZBP, za účelem asistence Radě EU a Předsednictví při formování politických rozhodnutí (Missirolini 2010: 427–428).

Dopad této inovace nebyl zpočátku jasný, jelikož několik členských států do pozice vysokého zmocněnce pro SZBP preferovalo osobu s méně významným profilem. Nicméně po událostech v Kosovu v roce 1999 se

Evropská rada usnesla na Javieru Solanovi, který jako generální tajemník NATO vedl vojenské operace proti Srbsku. Inovací Amsterodamské smlouvy bylo rovněž přijetí nástroje pro zavedení společných strategií a posíleny byly také institucionální vazby mezi EU a Západoevropskou unií (ZEU), což EU umožnilo přístup k nástrojům krizového managementu ZEU. Daný krok však byl upozaděn následným vznikem Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) EU, prostřednictvím níž se v unijní zahraniční politice začala nově rozvíjet vojenská dimenze. Přijetí EBOP lze rovněž považovat za reakci na již zmíněnou krizi v Kosovu, která po padesáti letech evropské integrace vyvolala v členských státech snahu o společnou participaci na vnějších vojenských operacích (Keukeleire, Delreux 2014: 51–53).

Navzdory výraznému pokroku byla vnější činnost EU podkopána vývojem na mezinárodní úrovni. Útoky z 11. září 2001, vedly k válce proti terorismu a jednostranné a spíše intervenční zahraniční politice Spojených států, což zpochybnilo schopnost členských států EU pokračovat v SZBP. Skutečnost, že si členské státy ponechaly vedle multilaterální diplomacie v rámci Evropské unie také vlastní bilaterální vztahy s vnějšími státy, zamezilo Evropské unii jako celku ustavit koherentní zahraniční politiku. Stále však v kontinuálním rozvoji zahraniční politiky EU lze z perspektivy historického institucionalismu spatřovat časové sekvence, v nichž EU v rámci své vnější dimenze posiluje koherenci pomocí zavádění nových a kreativních prvků způsobem, který podporuje vnitřní stabilitu daného systému. V tomto kontextu je v roce 2002 zahájen Konvent o budoucnosti Evropy, jenž v poměrně krátkém čase vydal návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu (Wouters, Ramopoulos 2013: 3–5).

Konvent poměrně věrně dodržoval mandát stanovený Laekenskou deklarací z prosince 2001, požadující vyjasnění pravidel rozdělení pravomocí. Limitovaný mandát však neumožňoval zásadnější změnu politického uspořádání EU. Ovšem ačkoli deklarace nevolala po rozšíření pravomocí Unie v oblasti SZBP, objevuje se zde polemika ohledně přerozdělení pravomocí a jeho potencionálním vlivu na větší koherenci politik EU. Dále lze pozorovat, že Evropská rada nerozlišovala mezi pravomocemi Společenství a pravomocemi Unie a spíše volně odkazovala na pravomoci EU. Všechny tyto aspekty Laekenské deklarace mohly otevřít širší debatu o právní povaze a

rozsahu SZBP a mohou tak vysvětlovat charakter návrhů pracovní skupiny Konventu o budoucnosti Evropy. Přestože to mandát konventu neumožňoval, s cílem zjednodušení daného systému bylo doporučeno sloučení odlišných právnických osob zakládajících smluv a jejich kompetencí do jediného dokumentu. Účelem daného kroku by bylo vymezení hlavních typů pravomocí, dále rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy v každé oblasti politiky a specifikace podmínek jejich provedení. Praktickým důsledkem by bylo sloučení právních osob EU a Evropského společenství (Sari 2012: 24–26).

Návrh na objasnění pravomocí Unie právě v oblasti SZBP tak vznikl poměrně přirozeně v průběhu daného reformního procesu, na který lze prizmatem historického institucionalismu a jeho konceptu „*critical juncture*“ nahlížet jako na nejisté formativní období, ovlivňované vnějšími i vnitřními faktory, při němž byly zvažovány alternativní cesty. Za důležitý faktor lze považovat zejména rozšíření EU o deset států v roce 2004, což do jisté míry vyžadovalo změnu institucionální mechanismů. Následné odmítnutí Smlouvy o ústavě pro Evropu ze strany Nizozemska a Francie v roce 2005 však proces probíhající institucionální změny a vznik nové alternativní cesty pro Evropskou unii zmařilo (Missiroli 2010: 427–430).

Daný vývoj je historickým institucionalismem považován za postupnou změnu, jejímž cílem je zlepšení fungování institucionálního systému. Avšak vzhledem k potřebě udržet systém stabilní, se političtí představitelé členských států Evropské unie rozhodli ustoupit od poměrně radikálního přístupu Smlouvy o ústavě pro Evropu a přepracovat ji do více umírněné verze. I přesto Lisabonská smlouva převzala některé prvky Ústavní smlouvy. Evropská unie prostřednictvím Lisabonské smlouvy dosáhla formálního zrušení pilířového systému, získala jako celek právní subjektivitu a došlo také k zavedení Vysokého představitele Unie pro zahraniční otázky a bezpečnostní politiku a Evropské služby pro vnější činnost, jejímž cílem bylo umožnit Evropské unii vystupovat v mezinárodních záležitostech jako koherentní aktér. Lisabonská smlouva nicméně zachovala rozdělení mezi metodami tvorby politik pro SZBP / SBOP na jedné straně a vnějšími činnostmi EU a politikami Unie na straně druhé. Deklarace v přílohách Smlouvy také zdůraznily, že členské státy nejsou žádným způsobem omezeny v provádění vlastní národní zahraniční politiky (Mahncke 2012: 34–35).

Svolání Konventu o budoucnosti Evropy bylo motivováno nejen snahou o reformu EU vzhledem k dalšímu rozšiřování, ale jednalo se rovněž o snahu dosáhnout větší koherence evropské zahraniční politiky. Po neúspěšných pokusech v podobě Amsterdamské smlouvy a smlouvy z Nice se myšlenka navržená evropským konventem o vytvoření společné evropské diplomatické služby setkala s téměř jednoznačným souhlasem a rovněž během jednání o Lisabonské smlouvě nebyla nikdy výraznějším způsobem napadena (Avery, Missiroli 2007: 5–7). Ačkoliv ke shodě o obecné povaze ESVČ došlo v rámci Konventu o budoucnosti Evropy již na počátku roku 2003, vzhledem ke snaze aktérů uvnitř Evropské unie maximalizovat své zisky z pravidel hry proces vyjednávání o ustavení ESVČ doprovázel náročný proces inter a intra institucionálních vyjednávání. Jednání o implementaci tohoto orgánu tak začala teprve počátkem roku 2010¹. Jak předpokládá racionální institucionalismus, hlavní institucionální aktéři pěti let, kdy se funkce ESVČ nedostala na agendu jednání, využili k posílení vlastní pozice a změnám vyvolaným zavedením tohoto orgánu poměrně umně odolávali. Samotná ustanovení v Lisabonské smlouvě se přitom ukázala být problematická ve své přílišné specifičnosti v zavedení pravidla jedné třetiny podílu zaměstnanců generálních ředitelství Komise, generálního sekretariátu Rady a ministerstev zahraničí členských států jako představitelů ESVČ. Dále se definice fungování ESVČ jeví jako nejasná ve vztahu k ostatním aktérům EU (Missiroli 2010: 433–444). Lisabonská smlouva funkci ESVČ popisuje takto: „*Při plnění svého mandátu je vysokému zástupci nápomocna Evropská služba pro vnější činnost. Tato služba pracuje ve spolupráci s diplomatickými službami členských států a zahrnuje úředníky z příslušných útvarů generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i pracovníky vyslané z vnitrostátních diplomatických služeb členských států*“ (článek 27(3) Smlouvy o EU).

Cílem Lisabonské smlouvy bylo sloučit nástroje a přístupy Komise, Rady a členských států k ustavení mnohostranné, avšak společné a koherentní zahraniční politiky EU. Proto došlo k vytvoření nového postu Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku / Místopředsedy

¹ Několik schůzí věnovaných přípravě ESVČ bylo uspořádáno na počátku roku 2005, ovšem daná setkání byla zastavena neúspěšnými referendy o tehdejší Ústavní smlouvě ve Francii a Nizozemsku. Konstruktivní diskuze o ESVČ byla rovněž téměř na rok pozastavena po prvním irském referendu o Lisabonské smlouvě v červnu 2008 (Missiroli 2010: 433–444).

Evropské komise, jehož úkolem je propojit Radu a Komisi v politické rovině. Stejná úloha avšak v rovině diplomatické a operativní byla přidělena Evropské službě pro vnější činnost a Delegaci EU. Daný systém však sužují strukturální nedostatky, které brání těmto aktérům ve výkonu jejich funkce. Delegace EU byly ustaveny z již fungujících 140 delegací Komise. Centrum ESVČ v Bruselu však muselo být vybudováno nově. Úkolem vysoké představitelky bylo zavedení zcela nové služby, jejíž personál vychází z různých institucionálních orientací. Z perspektivy racionálního institucionalismu lze konstatovat, že zavedení ESVČ a delegace Unie představovalo komplexní institucionální reformu a ovlivnilo tak dosavadní „pravidla hry“ a tím i rovnováhu moci uvnitř EU. Ustavení těchto orgánů proto bylo logicky doprovázeno soupeřením ze strany členských států a ostatních institucionálních aktérů (Keukeleire, Delreux 2014: 77).

Boje o kompetence ve fázi zřízení Evropské služby pro vnější činnost znamenaly, že členské státy a Evropská komise chtěly zůstat i nadále hlavními aktéry evropské zahraniční politiky. Vysoký představitel (a tím i ESVČ) byl výrazně omezen v rozpočtu na předcházení konfliktům, ochranu lidských práv, podporu demokracie a rozvojové politiky. Ale nebyla to jen Komise, která se snažila zachovat co možná největší kontrolu nad vnějšími vztahy EU. Sekretariát Rady přišel s novým ředitelstvím pro řízení krizí a plánování, čímž chtěl přenést ESVČ do své vlastní struktury. Celkově lze tedy konstatovat, že Komise, Evropský parlament i členské státy se zdráhaly poskytnout novému orgánu pravomoci. To bylo patrné během celého procesu utváření ESVČ (Mahncke 2012: 35–36).

2. Proces vyjednávání o ustavení ESVČ

Tato kapitola bude pojednávat o vzniku Evropské služby pro vnější činnost a jejím základním organizačním nastavení, které bylo vyjednáno na Konventu o budoucnosti Evropy, který probíhal od roku 2001 do roku 2003. Potom, co bude objasněn samotný kontext a organizace daného Konventu, bude analyzována činnost pracovní skupiny a plenárního zasedání Konventu a její aktéři. Předmětem druhé podkapitoly již bude ustavení ESVČ jako nové administrativní organizace a důraz bude kladen na interinstitucionální vztahy mezi hlavními institucionálními aktéry a jejich administrativní nastavení v období formování ESVČ. Zkoumány budou počátky administrativních příprav pro zavedení ESVČ od roku 2004 až do přijetí Rozhodnutí Rady o zavedení ESVČ v roce 2010.

2. 1. Konvent o budoucnosti Evropy

2. 1. 1. Kontext, cíle a aktéři

Poté, co se členské státy v Nice dohodly na institucionálních opatřeních nezbytných k přizpůsobení unijnímu rozšíření, se očekávalo, že dané změny budou vyjednány a odsouhlaseny do května 2004. Do té doby probíhalo jednání o smlouvách EU prostřednictvím mezivládních konferencí, jež zajišťovaly členským státům úzkou kontrolu nad vývojem EU. Daným mezivládním konferencím přitom někdy předcházely ad hoc schůzky diplomatů nebo zástupců národních vlád (Allen 2004: 18–19). Odmítnutí Maastrichtské smlouvy v Dánsku a ve Francii, ukázalo, že metoda mezivládních konferencí postrádá potřebnou demokratickou legitimitu. Reakce na proces vyjednávání Smlouvy z Nice pak evropské lídry přesvědčila o nutnosti od metody mezivládní konference upustit (Closa 2004: 184).

V květnu roku 2000 pronesl německý ministr zahraničí Joschka Fisher řeč, která iniciovala debatu o ústavě EU. Evropský parlament spolu s Evropskou komisí podpořil další revize smluv. Způsob jednání se však měl od mezivládní konference lišit. Malé státy Evropské unie, které chtěly získat

silnější postavení – zejména Benelux, Portugalsko, Řecko a Finsko, prosazovaly zejména reprezentativnější a volněji organizovaný způsob jednání. Toho chtěly dosáhnout prostřednictvím větších příležitostí pro vytvoření koalic a omezením využívání práva veta velkých členských států. Na jejich podnět vznikla v roce 2000 Úmluva zavádějící alternativu dosavadní mezivládní konference v podobě konventu. Jejím hlavním zastáncem se stala belgická vláda, která v rámci svého předsednictví v druhé polovině roku 2001 vyjednala Laekenskou deklaraci (Magnette, Nicolaïdis 2004: 2–4). Zjevný zájem na uskutečnění Konventu, který by se od mezivládní konference lišil, měli rovněž poslanci Evropského parlamentu a komisaři, jež byli vyloučeni z předchozích změn smlouvy. Jedním z důvodů přitom byla snaha o větší legitimitu výstupů EU (Magnette 2003: 21–22). Laekenská deklarace však odhalila neurčitost členských států ohledně skutečného účelu a konkrétního uspořádání jednání (Kleine 2007:1231). Navíc dala jasně najevo, že výsledné ujednání Konventu bude pouhým východiskem pro diskuse mezivládní konference, na níž bude záviset konečné rozhodnutí (Evropská rada 2001).

Konvent o budoucnosti Evropy zasedal od 28. února 2002 do 20. července 2003 a byl složený ze zástupců vlád členských států, Evropské komise, Evropského parlamentu a národní parlamentů. Celkem zahrnoval 105 účastníků. Skupina byla velmi heterogenní a to jak v preferencích, tak s ohledem na odbornost. Tento velký a rozmanitý subjekt potřeboval vedení. Po zkušenostech s předešlým Konventem hlavy států a vlád rozhodly o zřízení předsednictva, do jehož vedení byl jmenován bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing (Kleine 2007: 1231–1232). Skutečnost, že vyjednávací proces Konventu o budoucnosti Evropy byl veřejný, podpořila snahu jeho členů racionálně argumentovat. Naproti tomu diskrétní fóra v podobě předsednictva či pracovních skupin nabízely možnosti vyjednání kompromisu. Členové Konventu přitom nikdy neopomínali, že jsou pouze přípravným orgánem a že jejich návrhy budou vládami znovu projednávány na další mezivládní konferenci. Věděli, že pokud dojde k vyjednání příliš ambiciózního výsledku, který nezohlední postoje vlád, bude mezivládní konferencí odmítnut. Diskuze v Konventu donutily některé silné členské státy přijmout významné ústupky (Magnette 2003: 9–22). Zároveň je však třeba poznamenat, že složení a postupy jednání Konventu byly omezené a Konvent

fungoval spíše na principu konsensu než hlasování. Názorové rozdělení Konventu odráželo konflikt mezi zastánci mezivládního přístupu a federalisty. Tato konfliktní linie se dále rozšířila o spory mezi menšími a většími členskými státy (Allen 2004: 18–21).

Národní vlády navrhly několik mechanismů, prostřednictvím kterých si zajistily vlastní manévrovací prostor. Zástupci národních vlád početně převyšovali zástupce institucí EU, měli polo-otevřený mandát a udržovali kontrolu nad některými organizačními prostředky Konventu. Dále jimi byl přímo jmenován prezident Konventu, který byl rovněž povinen podávat Evropské radě zprávy. Národní vlády si rovněž ponechaly pravomoc přijmout nebo odmítnout výsledek Konventu a rozhodnout o jeho závaznosti. Nicméně, bez ohledu na záměry národních vlád Konvent využil některá z omezení ve svůj prospěch. Evropská rada umožnila, aby Konvent svůj výstup vypracoval ve dvou různých formách. První formou bylo vypracování řady otázek s uvedením míry podpory každé z nich. Druhou formou daného výstupu byl seznam doporučení přijatých na základě konsenzu. Konvent tuto druhou formu upřednostnil a tímto způsobem výrazně omezil manévrovací prostor národních vlád na následující mezivládní konferenci (Closa 2004: 185–187).

Vnější politikou EU, jejím právním rámcem, ale také institucionálními otázkami se zabývala Pracovní skupina VII. Úkolem pracovní skupiny bylo zkoumat mechanismy, které by pomohly zlepšit proces utváření vnitřních synergií mezi hlavními aktéry či institucemi a kolektivně tak identifikovat vnější zájmy EU. To rovněž zahrnovalo zodpovězení otázek, jak zajistit koherenci unijní činnosti v oblasti rozvojové pomoci, humanitárních akcí či obchodu. Pracovní skupina měla rovněž zvážit možnosti pro posílení spolupráce mezi vysokým zmocněncem EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie a Evropskou komisí či dokonce sloučení některých jejích funkcí². Pracovní skupina se rovněž měla zabývat vnějším zastoupením EU v zahraničí (CONV 252/02: 2–6). Za tímto účelem mělo být

² Rozšíření delegací Komise nad rámec čisté technické pomoci probíhal již dlouho před přijetím Lisabonské smlouvy a vyžadoval několik administrativních reorganizací na centrální úrovni. Hlavní změny přitom probíhaly zejména v devadesátých letech. O pokroku dosaženém v procesu utváření vlastní služby pro vnější činnost přitom Generální ředitelství Evropské komise pro vnější vztahy pravidelně informovalo Radu a Evropský parlament. Evropský parlament však obhajoval vytvoření skutečné diplomatické služby, která by zajistila lepší spolupráci mezi národními diplomatickými zastoupeními a delegací Komise, a za tímto účelem vyvíjel nátlak na Komisi a Radu, prostřednictvím propojování rozpočtových otázek s politickými otázkami (Spence 2015: 45).

využito „rozsáhlé sítě diplomatického zastoupení“, které mají členské státy a Komise k dispozici a „hledat způsoby, jak ... zajistit jejich spolupráci pro společný zájem EU“ (CONV 252/02: 6).

2. 1. 2. Plenární boje a mezivládní dohody

V diskuzích pracovní skupiny na podzim roku 2002 se objevila celá řada návrhů. Francie předložila návrh, aby vysoký zmocněnec EU pracoval pod vedením předsedy Evropské rady. Návrh byl odmítnut, jelikož menší členské státy se postavily proti myšlence silného předsedy Evropské rady a vysoký zmocněnec již byl odpovědný ministrům zahraničí na úrovni Rady pro zahraniční věci. Upřednostněno bylo naproti tomu propojení vysokého zmocněnce s Evropskou komisí (Helwig 2015: 98). Německý poslanec Evropského parlamentu Elmar Brok navrhl spojení vysokého zmocněnce s komisařem pro vnější vztahy RELEX v rámci Evropské komise za předpokladu ponechání oddělených administrativních struktur. Kromě toho německá vláda podporovala posílení existujících struktur Rady ve formě Evropské jednotky pro zahraniční politiku. Irský delegát Bobby McDonagh zastával podobnou pozici, nicméně zdůrazňoval potřebu zavedení společné služby mezi Evropskou komisí a sekretariátem Rady. Velmi kriticky se naproti tomu k návrhu stavěl sekretariát Konventu. Proti tomu se stavěla rovněž Velká Británie, která podporovala spíše praktická opatření ke zlepšení koordinace (Morgestern-Pomorski 2018: 171–175).

Vysoký zmocněnec Javier Solana nepodpořil fúzi postů vysokého představitele a komisaře RELEX. Dle Solanova proslovu v Konventu o budoucnosti Evropy na podzim 2002 instituce a procedury v konečném důsledku neznamenají větší legitimitu zahraniční politiky EU a ani neprokazují zásadní změnu. Legitimita naproti tomu podle něj závisí na výstupu a výsledcích, které systém produkuje. Pravomoci v oblasti zahraniční politiky by měly zůstat výhradně v rukou členských států prostřednictvím posílení vztahů s ministry zahraničních věcí a transferu pravomocí z rotujícího předsednictví v záležitostech SZBP k vysokému představiteli. Jako stálý zástupce Evropy a předseda Rady pro zahraniční věci s právem předkládat návrhy by pak vysoký zmocněnec mohl účinněji zastupovat Unii (Helwig 2015: 87). Evropská komise

návrh dvojrole vysokého zmocněnce podpořila, nicméně za předpokladu úplného sloučení s Evropskou komisí. Nicméně i přesto, že Evropská komise původně upřednostňovala jedno centrum zastupující vnější vztahy EU, ideálně spadající pod její pravomoci, v prosinci 2002 zahájila obhajobu jednotné administrativy, která by náležela generálnímu sekretariátu Rady, Komisi a členským státům (Spence 2015: 45–46).

Koncem listopadu sekretariát Konventu a vedoucí pracovní skupiny zrevidovali návrh závěrečné zprávy, aby objasnili vývoj daného vyjednávání. Většina pozměňovacích návrhů podpořila fúzi pozic vysokého zmocněnce a komisaře RELEX a rozdíly se objevovaly pouze s ohledem na otázku, zda by toto nastavení mělo být podpořeno jednotnou správou. Jen o týden později druhá revidovaná zpráva obsahovala konsenzus na dvojroli „Evropského představitele pro vnější vztahy“, jehož činnost by měla být podporována jednotnou službou (Evropskou službou pro vnější činnost), složenou z úředníků generálního ředitelství pro vnější vztahy (RELEX), úředníků sekretariátu Rady a zaměstnanců vyslaných z národních diplomatických služeb. Zpráva pracovní skupiny se na konci prosince 2002 vrátila zpět do plenárního zasedání a dané nastavení se stalo jedním ze standardních prvků v diskusi o organizační struktuře EU v oblasti zahraniční politiky a vnějších vztahů. Zástupci velkých členských států se silnými tradicemi nezávislé diplomacie se však k tomuto řešení postavili povětšinou skepticky. Tato základní forma nového nastavení vnějších vztahů tak byla sporná až do konce Konventu. Nicméně, ani ty nejkritičtější hlasy obecně nezpochybňovaly potřebu určitého nového institucionálního uspořádání (Morgenstern-Pomorski 2018: 170–193).

2. 2. Proces interinstitucionálního vyjednávání o ustavení ESVČ

2. 2. 1. Členské státy EU a vyjednávání o zavedení ESVČ

Pod vedením předsednictví Lucemburska v první polovině roku 2005 se jednání o návrhu ESVČ ve Smlouvě o ústavě pro Evropu odehrávalo mezi Evropskou komisí a sekretariátem Rady. Později došlo také k bilaterálním schůzkám s členskými státy (Missiroli 2010: 433–434). Výsledkem daných

jednání bylo odmítnutí možnosti vytvořit ESVČ jako agenturu přiřčenou k Evropské komisi. Naopak podporu ze strany členských států získala koncepce autonomní služby „sui generis“³. V roce 2005 většina delegací podporovala zahrnutí generálního ředitelství RELEX spolu s dalšími relevantními službami Evropské komise pod ESVČ. Zároveň většina delegací souhlasila, že obchod by měl být mimo dosah ESVČ. Předmětem diskuzí se však stala rozvojová pomoc, jejíž zahrnutí pod ESVČ mnozí podporovali (Morgenstern-Pomorski 2018: 210–211).

Mezi lety 2005 a 2008 v procesu vyjednávání mezi členskými státy nedošlo ke strukturálním změnám v návrhu ESVČ (Missiroli 2010: 433–434). Lisabonská smlouva vešla v platnost 1. prosince 2009 a prostřednictvím článku 27 (3) TEU zavedla Evropskou službu pro vnější činnost. Kvůli nepřijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu a nesnadné cestě k ratifikaci Lisabonské smlouvy jednání o finálním institucionálním nastavení ESVČ započalo až na podzim 2009 (Van Vooren 2010: 7). V období od dubna do června 2009 Švédsko neformálně zkoumalo stanoviska členských států k pěti otázkám - rozsahu působnosti ESVČ, její právnímu charakteru, rozpočtu, personálním obsazení a nastavení jejího vnějšího zastoupení. Po zahájení švédského předsednictví EU v červenci začaly rozhovory na úrovni velvyslanců předsednictví a členských států. Nicméně mnohostranná jednání byla zahájena až počátkem října 2009 po úspěšném irském referendu. Do této doby probíhaly schůzky mezi švédským předsednictvím a členy Evropské komise dvakrát týdně. Právě výsledky těchto rozhovorů byly prezentovány ve zprávě švédského předsednictví Evropské radě (Murdoch 2012: 1015–1017).

Daná zpráva kladla důraz na právní postavení ESVČ, které mělo být odděleno od Evropské komise a sekretariátu Rady. Zpráva rovněž navrhovala autonomii v oblasti administrativního rozpočtu a managementu zaměstnanců (Rada Evropské unie 2009: 6). „*ESVČ by měla mít organizační status, který by odrážel a podporoval její jedinečnou úlohu v systému EU. ESVČ by měla být*

³ Samotná koncepce ESVČ jako služby „sui generis“ vznikla na popud zprávy, kterou vypracoval předseda Evropské komise José Manuel Barroso spolu s *Vysokým představitelem* Evropské unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Javierem Solanou, která vyšla po skončení Konventu o budoucnosti Evropy v roce 2005 (Morgenstern-Pomorski 2018: 213). Předmětem této zprávy bylo nastavení ESVČ v rámci vztahů mezi Komisí a Radou Evropské unie. Nicméně otázka, zda by služba měla být autonomní, byla ponechána otevřenou (Joint Progress Report 2005: 4–9).

službou sui generis, oddělenou od Komise a Sekretariátu Rady. Měla by být autonomní, pokud jde o administrativní rozpočet a řízení zaměstnanců. ESVČ by měla spadat do působnosti článku 1 finančního nařízení“ (Rada Evropské unie 2009: 6).

Odpor členských států k začlenění ESVČ do Evropské komise vycházel z jejich většinového názoru, že zahraniční politika EU by měla zůstat v jejich pravomocích. Status služby "sui generis" ESVČ, byl již odsouhlasen dříve, nicméně členské státy byly vyzvány k tomu, aby význam tohoto konceptu upřesnily a definovaly vztahy ESVČ s ostatními institucemi prostřednictvím zahrnutí služby do právních norem EU o fungování a finančních operacích a zároveň integrovaly příslušné zaměstnance do struktur EU. Předmětem diskuzí se stalo odmítnutí francouzské vlády přesunout pod novou službu vojenské a obranné struktury sekretariátu Rady. Dané obavy byly zmírněny poté, co bylo rozhodnuto, že tyto struktury zůstanou pod přímou pravomocí vysokého představitele a nebudou plně integrovány do širší organizační struktury služby. Kromě těchto organizačních záležitostí se jako problematická jevila rovněž otázka přístupu zaměstnanců členských států k ESVČ a jejím vedoucím pozicím. Hlavní důraz kladly členské státy na počet zaměstnanců, hierarchii a potřebu vytvářet vstupní body pro své příslušníky na všech úrovních ESVČ (Morgenstern-Pomorski 2018: 214–222).

S ratifikací Lisabonské smlouvy převzala Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Catherine Ashtonová 1. prosince 2009 svou úlohu v daném jednání. Zatímco během švédského předsednictví byly vneseny návrhy na vytvoření přechodného týmu, který mohla vysoká představitelka využít při ustavování své služby, Ashtonová si zřídila svůj vlastní zřizovací výbor, který byl oficiálně založen dne 28. ledna 2010. Zatímco hlavní myšlenkou zřizovacího výboru bylo vytvořit politický směr ESVČ, který by mohl být představen Radě a Evropské komisi do konce dubna 2010, hned v začátku fungování došlo k jeho zhroucení. Vyjednávání ESVČ poté výrazně stagnovala. Důvodem byly vztahy mezi členskými státy a evropskými orgány, včetně Rady (Murdoch 2012: 1017). Jak již bylo řečeno s ohledem na švédské předsednictví Rady, jistá opatření týkající se nastavení ESVČ již byla přijata. Evropská rada přijala zprávu daného předsednictví a vyzvala vysokou představitelku, aby vypracovala návrh na organizaci a

fungování ESVČ nejpozději do konce dubna 2010. Návrh přitom měl dle Evropské rady odpovídat pokynům čl. 27 odst. 3 Smlouvy o EU. Evropská rada mohla dle čl. 15 (1) Smlouvy o EU definovat hlavní politické priority pro nastavení ESVČ. Tento krok by však ESVČ dodal na významu. Faktické jednání Evropské rady naproti tomu naznačovalo, že dané službě je přikládán význam pouhé administrativní podpory. Přijetí daných pokynů proběhlo již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a Ashtonová tak nemohla jednání Evropské rady ovlivnit (Erkelens, Blockmans 2012: 10).

2. 2. 2. Evropská komise a vyjednávání ESVČ

Samotná pozice Evropské komise vůči zavedení ESVČ zůstala nezměněna od Konventu o budoucnosti Evropy. Dokonce ani v roce 2010 se Evropská komise nevzdala svého nároku na síť delegací (Duke, Blockmans 2010: 9–10). Její pozice přitom zůstala stejná od roku 2005, kdy Komise nahlížela na ESVČ jako na aktéra, kterého je nutné včlenit do svých struktur a udržet kontrolu nad rozsahem jeho politického působení a jeho rozpočtem (Joint progress report 2005: 11). Pro Komisi byly otázky personálního obsazení ESVČ přímo spojeny s otázkou rozsahu působnosti této služby, jelikož se jednalo o tom, kolik úředníků a sekcí Komise bude převedeno do ESVČ. Hlavním zájmem Evropská komise s ohledem na obsazení ESVČ se stalo vedení delegací, vzhledem k tomu, že měly zahrnovat větší množství úředníků Komise než samotná ESVČ (Morgestern-Pomorski 2018: 232–235).

Znovuzvolení José Manuela Barrosa do čela Evropské komise započalo rozsáhlými změnami v portfoliích těch komisařů, kteří byli zodpovědní za vnější akce Evropské unie. Na prvním zasedání kolegia v únoru 2010 došlo k přesunutí pracovníků generálního ředitelství RELEX, podílejících se na mezinárodních jednáních o změně klimatu, do nového generálního ředitelství pro opatření v oblasti klimatu a energetické záležitosti byly přesunuty do generálního ředitelství pro energetiku. Pravomoci vysokého představitele byly dále omezeny Barrosovým rozhodnutím o přesun evropské politiky sousedství z portfolia komisaře pro vnější vztahy a její přesun do portfolia nového komisaře pro rozšíření (Erkelens, Blockmans 2012: 5–6).

Toto Barrosovo jednání bylo považováno za snahu zajistit si výhodnější vyjednávací pozici v rámci jednání o ESVČ a zároveň využít nejednoznačného vymezení odpovědnosti jednotlivých subjektů v oblasti zahraniční politiky, aby si Komise zachovala některé z portfolií (Stroß 2012: 27).

I přesto, že komisaři, jejichž portfolio se týkalo mezinárodní spolupráce, humanitární pomoci a rozvoje, rozšíření a evropského sousedství, byli nově pověřeni vykonávat dané funkce v úzké spolupráci s vysokou představitelkou, v přípravné fázi Barroso pravomoci vysoké představitelky jakožto první místopředsedkyně Komise omezoval. Příkladem je Barrosovo rozhodnutí, že v případě jeho nepřítomnosti jej Ashtonová nebude moci zastoupit kvůli jejím specifickým funkcím v Radě. K jistému pokroku došlo až na konci dubna 2010, kdy byla Ashtonová pověřena předsedáním skupině komisařů zabývajících se vnějšími vztahy. K již zmíněným byli připojeni rovněž komisaři pro hospodářské a měnové záležitosti a pro obchod (Erkelens, Blockmans 2012: 5–6).

Samotné generální ředitelství RELEX Evropské komise se i přesto, že většina jeho zaměstnanců měla být převedena do ESVČ, do jednání příliš nezapojovalo. Jedním z důvodů bylo jmenování jeho generálního ředitele vedoucím delegace EU ve Washingtonu v únoru 2010 a rovněž nepřítomnost vedoucího příslušné interní pracovní skupiny v situacích, které rozhodovaly o budoucí podobě ESVČ. Tato skutečnost dala prostor silnému vedení generální tajemnice Komise Catherine Day (podporované předsedou Komise Barrosem) a generálním sekretariátům Komise a Rady, aby se ujaly role tvůrců dané agendy v procesu vyjednávání o zavedení ESVČ. Důležitým aspektem k pochopení daných interinstitucionálních vyjednávání o ESVČ je asymetrická povaha účinků ESVČ z hlediska zaměstnanců i kompetencí na Komisi a na sekretariát Rady EU. Oproti Komisi totiž sekretariát Rady se zavedením ESVČ ztrácel své zahraničně politické kompetence. Nicméně, dané skutečnosti se obě instituce přizpůsobily prostřednictvím určité dohody, zjevné z přístupu Barrosovy Komise, která s ohledem na lepší vyjednávací pozici obětovala část generálního ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj a přistoupila na nezávislost ESVČ (Murdoch 2012: 1022–1023).

2. 2. 3. Evropský parlament a vyjednávání o ESVČ

Dne 20. října 2009, přednesl poslanec Evropského parlamentu Elmar Brok první návrh zprávy o institucionálních aspektech vytvoření ESVČ. Dle zprávy by ESVČ měla být „*službou, která je ‚sui generis‘ z organizačního a rozpočtového hlediska*“, nicméně „*musí být začleněna do administrativní struktury Komise*“ (Evropský parlament 2009: 7). Dále se Parlament zabýval působností ESVČ v oblasti rozvojové politiky. Důvodem byly obavy, že úloha ESVČ v rozvojové politice EU bude namířena ku prospěchu jednotlivých členských států, aby zajistily, že zdroje, které byly řízeny Komisí, mohly být využity spíše pro strategické cíle než pro dlouhodobé cíle strukturálního rozvoje (Van Vooren 2010: 7).

Na konci března 2010 vysoká představitelka Catherine Ashtonová zveřejnila svůj návrh struktury ESVČ. O měsíc později byly vydány pozměňovací návrhy, které reflektovaly vyjednávání mezi unijními orgány a členskými státy (Van Vooren 2010: 8–9). Výsledná dohoda na návrhu ESVČ do značné míry přejímala pokyny uvedené ve zprávě švédského předsednictví Rady pro zahraniční věci. V porovnání s čl. 27 odst. 3 Smlouvy o EU rovněž rozšířila mandát ESVČ na asistenci předsedy Komise a Evropské rady, jakož i Komisi obecně. Na základě těchto návrhů se v následujících měsících rozvinuly formální konzultace s Evropským parlamentem, jenž dle čl. 27 (3) Smlouvy o EU disponoval spolurozhodovacími pravomocemi v oblasti administrativní činnosti a rozpočtu ESVČ a před konečným rozhodnutím Rady jej bylo třeba konzultovat (Murdoch 2012: 1017–1018). Dané konzultace se odehrály v kontextu čtyřstranných rozhovorů, zahrnujících podpůrnou skupinu Ashtonové, příslušníky Evropské komise a španělského předsednictví a neformální delegaci Evropského parlamentu, která se skládala z jeho tří hlavních politických uskupení (Missiroli 2010: 435–6).

Za účelem ovlivnění výsledné podoby ESVČ se Evropský parlament zaměřil na využití svého práva veta v oblasti personálního obsazení a rozpočtových otázek. Důraz proto kladen na finanční a politickou odpovědnost ESVČ v kontextu tzv. balíkového jednání, v němž došlo k dohodě o podobě ESVČ společně s jejím personálním obsazením a otázkou rozpočtu. Kompromisu bylo s vyjednávající Evropského parlamentu dosaženo dne 21.

června 2010 a i přesto, že zahrnoval jisté ústupky v požadovaných oblastech, finanční dohody a služební předpisy zde chyběly. Výsledná koncepce ESVČ se však v podstatě jevila v souladu s konceptem, který byl předložen v předešlém návrhu. Ke schválení dohody došlo na plenárním zasedání Evropského parlamentu dne 8. července 2010 většinou s 549 hlasy, 78 proti a 17 poslanců se zdrželo hlasování (Murdoch 2012: 1017–1018). Dohoda rovněž zahrnovala prohlášení vysokého představitele o politické odpovědnosti a o základní struktuře ústřední správy ESVČ (Missiroli 2010: 436).

3. Konsolidace politicko-institucionálního nastavení ESVČ

I přes mnohé přínosy Lisabonská smlouva nepřekonalala propast mezi SZBP a ostatními oblastmi vnější činnosti EU, jakož i mezi mezivládním a nadnárodním přístupem a vznik Evropské služby pro vnější činnost tak nevyřešil problém více center rozhodovacího procesu EU (Balfour, Bailes, Kenna 2012: 3). Ani s vydáním rozhodnutí o ustavení ESVČ tedy neustaly neshody ohledně role a struktury ESVČ. Předmětem sporů se však stalo spíše nastavení agendy a kompetence ESVČ v oblastech, kde nejsou z právního hlediska jasně vymezeny (Morgestern-Pomorski 2018: 278–279). Cílem této kapitoly bude analyzovat nastavení fungování ESVČ a dále zkoumat, jakým způsobem toto nastavení ovlivnilo její vztahy s členskými státy, generálním sekretariátem Rady, Komisí a Evropským parlamentem.

3. 1. Nastavení organizační struktury ESVČ

Srovnání původního návrhu vysoké představitelky Catherine Ashtonové a konečného rozhodnutí Rady naznačuje, že nebyly přijaty žádné významné změny týkající se organizačního nastavení nové služby. Většina změn se týkala právní úpravy politických a programových kompetencí bez podstatných vlivů na rozdělení pravomocí mezi Radou, vysokou představitelkou a Evropskou komisí. Základní předpoklad, že v průběhu celého procesu plánování a implementace by obě organizace měly spolupracovat a že všechny návrhy rozhodnutí musí být připraveny dle procedur Komise, zůstal nezměněn. Skutečnost, že ESVČ byla pověřena strategickým plánováním řady důležitých nástrojů pro vnější činnost, byla samozřejmě nová ve srovnání s obdobím před ESVČ, avšak konečné rozhodování zůstalo ve sféře procedur Komise a exekutivní moci. Celkově se úsilí Evropského parlamentu o zvýšení komunitárního charakteru ESVČ projevilo jen do určité míry. V důsledku čtyřstranných jednání došlo k posílení rozpočtové kontroly Komise nad ESVČ. Nedošlo však k posílení pravomocí v rámci nástrojů pro vnější činnost a

Komise si v této oblasti zachovala hlavní slovo (Erkelens, Blockmans 2012: 25–26).

Přijetí rozhodnutí Rady o vzniku ESVČ ze dne 26. července 2010 následovalo přijetí tří paralelních legislativních aktů, které změnily finanční a personální předpisy EU a stanovily počáteční rozpočet pro ESVČ. Dokončení tohoto složitého procesu trvalo šest měsíců. Během této doby instituce EU a členské státy usilovaly o udržení svého vlivu nad fungováním nové služby. To je nejvíce patrné z přečtení čl. 2 odst. 2 rozhodnutí Rady o ESVČ, v němž se uvádí, že ESVČ pomáhá předsedovi Evropské rady, předsedovi Komise a Komisi při výkonu jejich příslušných funkcí v oblasti vnějších vztahů. Od Evropské služby pro vnější činnost se proto očekávalo, že bude sloužit několika politickým aktérům (Blockmans 2012: 8).

Organizační struktura ESVČ zahrnuje generálního tajemníka, jeho dva zástupce a šest generálních ředitelů. Kromě toho byl do ESVČ přesunut Úřad pro sdílení informací, který dříve působil v rámci generálního sekretariátu Rady a také tři útvary, zabývající se vojenskými a civilními misemi. Tyto vojenské a civilní struktury zastávají oddělenou pozici v rámci hierarchie ESVČ a odpovídají přímo vysoké představitelce. Ředitelství pro zvládání krizí a plánování je nyní součástí struktury ESVČ pro řešení krizí společně s Vojenským štábem EU a Útvarem pro plánování a vedení civilních operací (Keukeleire, Delreux 2014: 82–83).⁴ Vzhledem ke svému mezivládnímu charakteru přinesl import struktur SBOP do ESVČ řadu výzev. Tyto útvary jsou odpovědné přímo vysoké představitelce, avšak jejich vztah k ostatním strukturám ESVČ nebyl formálně stanoven (Balfour, Bailes, Kenna 2012: 7). Dalším problematickým aspektem je skutečnost, že tito institucionální aktéři SBOP si již zavedli vlastní způsoby fungování a kolektivní identitu a v rámci svého přesunu do ESVČ také své funkce a postupy. Ve fungování ESVČ je však zachování tohoto rozlišení jejich příslušníků nežádoucí (Keukeleire, Delreux 2014: 82–85).

Klíčovou složkou ESVČ je síť delegací EU. Tyto delegace, které nahradily delegace Komise a působí pod přímým vedením vysoké

⁴ Jednotky krizového řízení ESVČ jsou poměrně rozsáhlé. Jedním z ukazatelů je počet zaměstnanců. V lednu 2011 zaměstnávalo ředitelství ESVČ 1 611 úředníků, dalších 2 034 zaměstnanců bylo vysláno do Delegací EU a více než 4 000 úředníků bylo nasazeno v operacích EU v oblasti civilního a vojenského řízení krizí (O'Sullivan 2011: 3).

představitelky, by měly jednat v úzké spolupráci s diplomatickými službami členských států. Dále jsou pověřeny výměnou informací a prováděním společného hodnocení a přispívají také k ochraně občanů EU na území třetích zemí. Jejich složení zahrnuje zaměstnance Komise, sekretariátu Rady a členských států a odráží tak strukturu ESVČ v Bruselu. Za účelem udržení soudržnosti vnější činnosti EU delegace převzaly činnost rotujícího předsednictví jako hlavní orgán koordinované akce EU v zahraničí. Klíčovým dokumentem o interakci mezi delegacemi Unie a Bruselům je Pracovní dohoda Komise a ESVČ ve vztahu k otázkám vnějších vztahů z roku 2012 (Blom, Vanhoonacker 2014: 11–12). Posledním souborem aktérů spojených s vysokou představitelkou jsou zvláštní zástupci EU, jejichž mandáty se týkají konkrétních politických otázek. Avšak jejich vztah s příslušnými delegacemi EU a strukturami krizového řízení a geografickými stanovišti ESVČ není jasný (Keukeleire, Delreux 2014: 83).

ESVČ byla založena dne 1. prosince 2010 a začala fungovat měsíc později, kdy byly převedeny všechny administrativní jednotky z generálního sekretariátu Rady, z generálního ředitelství RELEX a z částí generálního ředitelství pro rozvoj (DEV) Evropské komise. Avšak až do ledna 2012 většina zaměstnanců generálního ředitelství RELEX a sekretariátu Rady zůstala fyzicky umístěna ve stejných kancelářích a budovách, které používali před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Mnoho bývalých jednotek generálního ředitelství RELEX přitom zůstalo ve svých úřadech a změny týkající se jejich převodu do ESVČ byly fyzicky viditelné jen změnou dveřních štítků a vizitek. Podobně se dělo i u jednotek situačního centra (SIT-CEN) a jednotek krizového řízení, které rovněž zůstaly v místě svého dosavadního působení a fungování ESVČ v prvních letech provozu mělo spíše virtuální charakter (Bátora 2013: 603–604).

3. 2. Nastavení interinstitucionální vztahů ESVČ

3. 2. 1. ESVČ a institucionální nastavení vztahů s Evropskou komisí

S ohledem na organizační schéma a systém administrativních postupů ESVČ došlo k jejich praktickému převzetí z Komise. Přetrvávání administrativních postupů Komise v sídle ESVČ podpořila skutečnost, že zaměstnanci Komise z generálního ředitelství RELEX byli převedeni do ESVČ způsobem, při kterém celé organizační jednotky zůstaly nedotčené. To však neplatilo u úředníků sekretariátu Rady, kteří byli převáděni do menších skupin anebo jednotlivě a byli zahrnuti do nových organizačních jednotek ESVČ. Tímto způsobem systém Komise získal v ESVČ dominantní postavení (Bátora 2013: 603). Rozhodnutí Rady o zavedení ESVČ ponechalo ústřední roli Komise rovněž v postupu při výběru vedoucích pracovníků ESVČ. Významnou roli zde hraje konzultační výbor pro jmenování (CCA), k jehož zřízení došlo v roce 2011 a který sestavuje výběrovou komisi a zkrácený seznam kandidátů na jmenování. Výbor se skládá ze dvou zástupců členských států, jednoho příslušníka Komise a sekretariátu Rady a dvou pracovníků ESVČ. Kromě zastoupení ve výboru do pravomocí Komise rovněž spadá schválení krátkého seznamu kandidátů. Tyto postupy jmenování naznačují, že Komise disponuje silným vlivem na proces jmenování pracovníků ESVČ a to i navzdory tomu, že finální rozhodnutí závisí na samotné vysoké představitelce (Morgestern-Pomorski 2018: 286–287).

K posílení svého vlivu v ESVČ Komise využívá rovněž skutečnosti, že zatímco ESVČ je zodpovědná za strategické plánování a programování většiny finančních nástrojů, v rámci kompetencí Komise zůstala jejich příprava a implementace (Keukeleire, Delreux 2014: 84). ESVČ je také závislá na potřebné expertize Komise v oblasti obchodní a do jisté míry také rozvojové politiky. Podobným způsobem přitom fungují i unijní delegace. Naproti tomu ESVČ příležitostně působí jako podpůrná služba pro různá generální ředitelství v Komisi, například pro generální ředitelství pro rozvoj, kterému napomáhá v oblasti strategického víceletého programování (Blom, Vanhoonecker 2014: 3–4). Obtížná koordinace mezi Komisí a ESVČ na počátku jejího fungování,

vyžadovala upřesnění vzájemných interakcí, které poskytl dokument s názvem *Vademecum o pracovních vztazích*. Charakter tohoto dokumentu byl však spíše byrokratický a ponechal spoustu otázek otevřených. To dalo vzniknout jeho druhé revidované verzi s názvem *Pracovní dohody mezi Komisí a Evropskou službou pro vnější vztahy*. Nicméně povaha daných dohod byla utvářena z jednostranné perspektivy Komise, což poukazuje na její silnou vyjednávací pozici vůči ESVČ. Správní postupy Komise se tímto způsobem hluboce zakořenily ve fungování ESVČ (Morgestern-Pomorski 2018: 271–286).

Lze tedy konstatovat, že Evropská služba pro vnější činnost je podřízena procedurálním postupům Komise, s výjimkou oblasti SZBP a SBOP, kde je zapojení Komise stále omezené. Nicméně vně těchto politik, například v oblasti rozvojové politiky, disponuje Komise prostřednictvím generálního ředitelství pro rozvoj poměrně výraznými pravomocemi. Rozvojová politika by však dle Lisabonské smlouvy měla spadat zároveň do priorit ESVČ. Článek 3 odst. 3 rozhodnutí Rady z roku 2010 navíc umožňuje ESVČ vyjednat služební dohody s příslušnými útvary generálního sekretariátu Rady, Komise nebo jiných orgánů nebo interinstitucionálních orgánů Unie. Nicméně zatímco formální pravomoci ESVČ náleží do oblasti programování, kontrola a financování rozvojové politiky náleží Komisi. Komisař pro rozvoj je odpovědný prakticky za všechny aspekty rozvojové politiky, včetně soudržnosti politiky v oblasti obchodu, zemědělství, migrace a změny klimatu (Dialer 2014: 51–52).

Překážkou ESVČ a unijních delegací v jejich snaze o zapojení se do procesu tvorby zahraniční politiky EU je tedy zejména nedostatek přímé kontroly nad hlavními nástroji zahraniční politiky EU. Většina strategicky důležitých finančních nástrojů, jako je Nástroj evropského sousedství a partnerství, či kompetence pokud jde o smluvní dohody se třetími zeměmi, spadají do pravomocí Komise, zejména generálního ředitelství pro rozvoj. Procentní podíl zaměstnanců s funkcí, jež by se týkala SZBP/SBOP, je navíc poměrně malý. V delegacích je většina zaměstnanců spojena s Komisí, která je odpovědná za rozvojovou nebo obchodní činnost. Tato problematika ztěžuje ESVČ stát se předním aktérem zahraniční politiky EU (Keukeleire Delreux 2014: 84–85).

Komise hraje zásadní roli rovněž v rozpočtovém procesu ESVČ, v němž navrhuje rozpočet, který je projednáván mezi Radou a Evropským parlamentem. Dále rozděluje evropské fondy v zahraničí a má rovněž zásadní význam v rámci programování finančních nástrojů. Mimo to je v kompetencích Komise delegovat pravomoci v oblasti správy rozpočtu na vedoucí delegaci ESVČ. Samotná ESVČ jedná v rozpočtovém procesu stejně jako jiné subjekty Komise. Což znamená, že generálnímu ředitelství pro rozpočet předkládá podklady pro roční návrh rozpočtu a víceletý finanční rámec. Současně za souhlasu generálního ředitelství Komise pro rozvoj ESVČ připravuje alokace pro jednotlivé země, strategické dokumenty a indikátorové programy pro některé z nástrojů financování. Lze konstatovat, že v rámci daných postupů se ESVČ chová jako služba Komise. Generální sekretariát naproti tomu jedná jako rozhodce možných konfliktů mezi jednotlivými útvary. Vzhledem k tomu, že generální sekretariát je přímo spojen s předsedou Komise, je rozložení moci silně ve prospěch Komise (Morgestern-Pomorski 2018: 289–290).

3. 2. 2. ESVČ a institucionální nastavení vztahů s členskými státy a generálním sekretariátem Rady

Jednání ESVČ o administrativních záležitostech se sekretariátem Rady byla podobná jednání s Evropskou komisí. Přestože se jednalo o podstatně menší počet pracovníků, než tomu bylo u Komise, sekretariát obsahoval rovněž vojenské prvky zahraniční politiky EU, jejichž začlenění do civilní administrativy ESVČ nebylo snadné. Se svolením členských států bylo dohodnuto, že sekretariát bude i nadále poskytovat služby v různých politických oblastech včetně zahraničních záležitostí. Zbylé pozice byly v roce 2014 restrukturalizovány na generální ředitelství C pro zahraniční věci, rozšíření a civilní ochranu. I přesto, že se nejednalo o verzi ministerstva pro zahraniční věci, jak se obávali zaměstnanci ESVČ, poukazuje to na střety o vymezení rolí mezi ESVČ a sekretariátem Rady. Nicméně, sekretariát Rady není to jediné spojení mezi členskými státy a ESVČ. Proto je třeba se podívat nejen na vztahy sekretariátu Rady jako správního subjektu, ale na samotné členské státy Rady, neboť si v oblasti zahraniční politiky EU a její správy

zachovávají poměrně výrazné pravomoci (Morgestern-Pomorski 2018: 292–297).

S ohledem na delegace EU Lisabonská smlouva stanovila, že nyní zastupují celou EU, a dále zdůraznila potřebu formalizovat diplomatická práva EU. Tento pokrok v diplomatickém statusu EU však koliduje s diplomatickým statutem členských států EU. Členské státy totiž nejsou ochotny sdílet své diplomatické výsady a imunity s EU. To se týká například pravomoci uznat nové státy EU, či práva vydávat diplomatické pasy. Vzhledem k tomu, že prozatím nelze vydávat diplomatický pas samotné EU, stávajícím postupem ESVČ a delegace EU bylo vydávání „*Laissez-passer*“. Nicméně, mezinárodní uznání těchto cestovních dokladů je omezené a neposkytuje stejnou úroveň ochrany, výsad a imunit, jako je tomu u standardních diplomatických pasů poskytovaných státy. Tímto způsobem ESVČ a delegace EU zůstávají závislé na právních zdrojích členských států (Bátora 2013: 605–606).

Před přijetím Lisabonské smlouvy rotační předsednictví předsedalo schůzkám ministrů zahraničí a stanovovalo agendu jednání na dobu šesti měsíců. Vysoký představitel Javier Solana byl známý tím, že ne vždy požadoval od členských států povolení, ale jeho jednání bylo zajištěno institucionálním nastavením jeho služby, která zahrnovala politické jednotky s diplomatickým zastoupením každého členského státu. Dané nastavení se však se zavedením ESVČ do jisté míry změnilo. Nejen, že předsednictvo Rady pro zahraniční věci a většina jeho přípravných skupin byla převedena do ESVČ, ale rozrostla se i administrativa spojená s fungováním vysokého představitele⁵. S rozhodnutím o převedení generálního ředitelství pro vnější vztahy jako celku do ESVČ byla tato služba zatížena hierarchiemi systému Komise a jeho pracovní kulturou technického zaměření. Zástupci ze všech částí zahraniční politiky EU přitom byli poměrně skeptičtí k otázce, zda nová služba bude schopna fungovat stejným způsobem jako zapojené rotační předsednictví Rady a udrží danou politickou linii po delší časové období (Helwig 2014: 68–72).

Významným předmětem projednávání mezi členskými státy bylo složení personálu ESVČ. Samotné rozhodnutí Rady o ustavení ESVČ obsahuje několik specifických požadavků na pracovníky členských států a na jejich

⁵ V post-lisabonském systému vysoká představitelka předsedá Radě pro zahraniční věci a Politickému a bezpečnostnímu výboru (Kostanyan 2014: 174).

vyvážené geografické rozložení. Je zde rovněž zakotven požadavek na rovné zacházení s diplomatickými pracovníky členských států⁶ (Rada EU 2010: čl. 6 odst. 6, 7, 13). ESVČ v rámci svého fungování přebralo odpovědnost za vedení některých geografických a tematických pracovních skupin. Tímto způsobem měla služba větší kontinuitu vnější činnosti EU, a to nejen prostřednictvím stanovení agendy, ale rovněž sledování provádění daných rozhodnutí a podávání zpráv zástupcům členských států. V období před Lisabonem byla agenda v Radě převážně určována prioritami předsednictví Rady. ESVČ naproti tomu spíše následuje středně a dlouhodobé strategie EU. Členské státy jsou však stále schopny uvést své jednotlivé priority na pořadí jednání. Sama ESVČ přispívá k formování rozhodnutí Rady několika způsoby. Nejenže vydává podklady pro diskusi a hledá společné postoje v rámci Rady, ale rovněž velmi úzce spolupracuje s ostatními institucemi. Nicméně zatímco toto nastavení mělo (zejména v praktických záležitostech) přinést urychlení daného rozhodování, během prvního roku existence ESVČ se tak nestalo (Kostanyan 2014: 174).

Na tuto skutečnost upozornily členské státy také v rámci dokumentu s názvem „*Non-paper on the European External Action Service*“ z prosince 2011, ve kterém první rok fungování ESVČ hodnotilo dvanáct ministrů zahraničí členských států. Dokument upozornil na potřebu zlepšit interní uspořádání ESVČ, které by za účelem efektivního fungování nemělo fungovat odděleně od členských států, a navrhoval proto úzkou spolupráci služby se sekretariátem Rady (Non-paper 2011: 1–3). Jako jeden z důvodů neefektivity ESVČ byla označena decentralizovaná organizace vedení pracovních skupin, kvůli čemuž ESVČ nebyla schopna reagovat na preference členských států způsobem, jakým odpovídalo předchozí „nehierarchické“ rotační předsednictví EU. Za účelem centralizace organizační struktury služby bylo zavedeno Oddělení pro politické záležitosti, které zahrnuje jednotky pro koordinaci politik a strategické plánování a také kancelář předsedy Politického a bezpečnostního výboru. Dané oddělení bylo rovněž propojeno s vedoucími

⁶ Tento požadavek naznačuje, že členské státy si velmi dobře uvědomují potenciální výhody personálu EU při manipulaci s výběrovými procesy a obávají se používání postupů k zastrašování zaměstnanců členských států. Německo tak například odmítlo nábor svých národních diplomatů do ESVČ prostřednictvím obecného výběrového systému s tvrzením, že daní příslušníci již výběrovým procesem prošli (Morgestern-Pomorski 301-302).

pracovních skupin. Prostřednictvím tohoto nového nastavení ESVČ obsáhla strukturu, jež službu lépe propojila s členskými státy (Helwig 2014: 68–72).

K dalšímu zhodnocení fungování ESVČ ze strany členských států došlo v roce 2013 v rámci dokumentu s názvem „*Strengthening of the European External Action Service*“. V němž členské státy vyjádřily obavy ohledně organizační struktury ESVČ, která dle nich vyžadovala přezkum. Ten se měl týkat zejména vysokých postů ESVČ a měl zajistit jasnější rozdělení úloh jednotlivým aktérům. Ve vztahu ke Komisi členské státy požadovaly posílení ESVČ v oblasti strategického a víceletého programování v rámci rozvojové politiky a rozšíření jejích finančních nástrojů. Stejným způsobem mělo dojít k posílení delegace EU (Non-paper 2013: 2–3). Neustálé rozšiřování pole působnosti a volání členských států po zvýšení efektivity fungování ESVČ vyžadovalo navýšení jejího rozpočtu. Tento požadavek vznesla vysoká představitelka Catherine Ashtonová již pro rozpočet ESVČ na rok 2012. Nejvíce proti tomuto navýšení vystupovala Velká Británie, Rakousko a Francie, která si stěžovala na pomalé reakce ze strany ESVČ. I přes daný odpor však Evropská služba pro vnější činnost nakonec navýšení rozpočtu dosáhla (Kostanyan 2014: 169–174).

3. 2. 2. ESVČ a institucionální nastavení vztahů s Evropským parlamentem

V důsledku změn po přijetí Lisabonské smlouvy a s ní spojeného zřízení ESVČ Evropský parlament rozšířil své pravomoci v řadě oblastí vnější činnosti EU. Díky silnému demokratickému profilu Evropského parlamentu a interinstitucionální dynamice se však Evropskému parlamentu podařilo získat větší pravomoci, než Lisabonská smlouva skutečně předepisuje. Ačkoli Lisabonská smlouva Evropskému parlamentu v rámci zřízení ESVČ udělila pouze poradní roli, Evropský parlament úspěšně využil své spolurozhodovací pravomoci ve finančních a personálních předpisech ESVČ, aby získal de facto pravomoc spolurozhodování o vytvoření a fungování ESVČ. Evropskému parlamentu se podařilo stát se řádným členem čtyřstranných rozhovorů s vysokým představitelem, Radou a Komisí, se kterými vyjednal rozhodnutí o

zřízení Evropské služby pro vnější činnost (Morgestern-Pomorski 2018: 303–308).

Evropský parlament byl schopen prosadit navýšení svých pravomocí nejenom nad politickou odpovědností vysoké představitelky, ale také vyjednal vytvoření funkce vedoucího operativního pracovníka ESVČ, ustavení rovnováhy geografického a genderového zastoupení zaměstnanců ESVČ, konzultace s vedoucími delegací a přístup poslanců Evropského parlamentu k informacím. V rámci svého rozpočtu byla ESVČ odpovědná Evropskému parlamentu. Evropský parlament také uspěl v úsilí o zavedení podpory demokracie a lidských práv jako důležitého aspektu činností ESVČ (Kostanyan 2016: 38–40). Pravomoc Parlamentu rozhodovat o rozpočtu je sdílená s Radou a právo veta dává Evropskému parlamentu silné postavení. Tímto způsobem může žádat o rozpočtové škrty, jako tomu bylo v roce 2013, kdy kritizoval mzdovou strukturu ESVČ (De Bont 2015: 28–30).

Jak již bylo zmíněno, v oficiálním vztahu mezi ESVČ a Evropským parlamentem existují jisté zásady informovanosti. Dle Smlouvy o EU je Vysoký představitel povinen pravidelně konzultovat s Evropským parlamentem hlavní aspekty společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky a informovat jej o tom, jak se tyto politiky vyvíjejí. Dále by měl zajistit, aby názory Evropského parlamentu byly zohledněny. V tomto ohledu mohou informovat Evropský parlament i zvláštní zástupci. Evropský parlament přitom může klást Radě otázky nebo předkládat doporučení vysokému představiteli (čl. 36 Smlouvy o EU). Tato část Smlouvy o EU ukazuje, že Lisabonská smlouva udělila pravomoci EP v otázce fungování ESVČ s vysokým představitelem v jeho čele. Rozhodnutí EP jako fóra je však pouze nepřímo spojeno s nimi jako s aktéry. Například při schvalování rozpočtu EU, při kterém nemůže oddělit jeho část týkající se vnější politiky. Dále pokud jde o návrh na vyslovení nedůvěry, může Evropský parlament rozpustit celou Komisi. Není však v jeho pravomoci odvolat pouze ty, kteří jsou odpovědní za vnější politiky (či samotného vysokého představitele). Výjimkou z těchto nepřímých pravomocí je právo veta, které má Evropský parlament nad mezinárodními dohodami i rozpočtem EU. Díky němu může mít Evropský parlament přímý vliv na Evropskou službu pro vnější činnost (De Bont 2015: 28–30).

ESVČ si síly Evropského parlamentu byla vědoma již od počátku svého fungování a do dobrých vztahů s tímto přímo voleným orgánem proto investovala. Catherine Ashtonová se s poslanci dohodla na pravidelném setkávání šestkrát ročně na plenárním zasedání, dvakrát ve výboru pro zahraniční věci a jednou ve výboru pro rozvoj. Otevřenost vůči Evropskému parlamentu se však týkala všech úrovní této služby, o čemž svědčí kupříkladu skutečnost, že ředitelé ESVČ informovali poslance o rozsahu svého portfolia. Naopak ze strany Evropského parlamentu byli zaměstnanci ESVČ zváni k účasti na schůzích výborů či byly pořádány diskuze s vedoucími delegací. Lze tedy konstatovat, že ESVČ již od svého počátku uznala důležitost začlenění a transparentnosti vůči Evropskému parlamentu a prostřednictvím tohoto se podílela na zvýšení vstupní legitimacy společné zahraniční politiky či alespoň na jejím udržení na úrovni před Lisabonskou smlouvou (Helwig 2014: 72).

4. Politicko-institucionální transformační potenciál ESVČ a jeho vliv na koherenci zahraniční politiky EU

Dne 30. srpna 2014 byla Evropskou radou jmenována nová vysoká představitelka a místopředsedkyně Komise Federica Mogheriniová. Tato kapitola bude zkoumat, zda se s novým vedením ESVČ odehrála určitá proměna daného institucionálního modelu a jaký transformační potenciál skrývá institucionální nastavení, které Mogheriniová v rámci svého vedení zavedla. Působení Ashtonové i Mogheriniové bude hodnoceno z politického i institucionálního hlediska, tedy zda se jim podařilo restrukturalizovat ESVČ a její vztahy s unijními institucemi a členskými státy EU. Tímto způsobem se práce pokusí srovnat kroky Mogheriniové s její předchůdkyní a zhodnotit politicko-institucionální transformační potenciál ESVČ v jejím vlivu na koherenci zahraniční politiky.

4. 1. Politicko-institucionální nastavení ESVČ a jeho transformační potenciál v období 2011–2014

Jedním z hlavních úspěchů bývalé vysoké představitelky Catherine Ashtonové bylo založení ESVČ, navzdory institucionální rivalitě a bojům mezi členskými státy o příslušné posty. Příchod této nové instituce vyvolal důležité vnitřní procesy učení a socializace, které s sebou přinesly nové koordinační mechanismy. Jedním z příkladů je tzv. Krizová platforma, která sdružuje nejvyšší úředníky z ESVČ a Komise v reakci na konkrétní krize. V letech 2011–2013 byla aktivizována v souvislosti s krizí v Libyi, Sýrii a Mali. Příslušníci ESVČ se obecně shodli na tom, že daná platforma ulehčila meziinstitucionální koordinaci a proces sdílení informací a přispěla tak ke komplexnějším reakcím EU na krize. V roce 2013 rovněž došlo k revizi procedur krizového managementu v oblasti Společné bezpečnostní a obranné politiky, která upravila proces plánování misí EU tak, aby byl koherentnější a zároveň komplexnější. Jedním z klíčových inovací v tomto ohledu bylo zavedení dokumentu „*Political Framework for Crisis Approach*“, který byl vypracován pod záštitou ESVČ a který nastiňuje různé budoucí scénáře, jejich potenciální dopady na zájmy a hodnoty EU, společné priority a možnosti

reakce. V roce 2014 byly postupy a procedury navržené tímto dokumentem uplatněny v rámci unijní politiky vůči Ukrajině, Libyi a Středoafričké republice (Koenig 2015: 6–7).

Stav konsolidace ESVČ v roce 2013 rovněž zhodnotil Přezkum ESVČ. I přesto, že uvedl mnoho administrativních a procedurálních změn, převážně se věnoval politickým záležitostem. Detailnější odkaz na potřebu revidovat rozhodnutí o ustavení ESVČ z roku 2010, který by mohl přinést hlubší institucionální proměnu, však v Přezkumu chybí. Jak Přezkum ve svém závěru uvádí: *„V této fázi se zpráva úmyslně soustředí na zásadní otázky a možná vylepšení, aniž by se zabývala tím, co by si tato vylepšení vyžádala z hlediska změn ve vnitřní organizaci a změn právních textů, či dalšími širšími otázkami, jež by se měly zvážit v souvislosti s institucionálním přechodem v roce 2014 (ESVČ 2013: 15). Jedním z doporučených opatření Evropské rady vůči vysoké představitelce bylo opětovné vyvážení struktury ESVČ redukcí počtu vedoucích pozic do konce roku 2015 (Novotná 2016: 1–2). Racionalizace administrativní hierarchie, jak byla navržena daným Přezkumem, však byla složitá vzhledem k tomu, že právě manažerská redundance byla potřebná k zajištění přístupu členských států do vedení ESVČ. Administrativní nedostatky dané služby přitom kořenily ve strukturálních problémech ESVČ, kterými byly neshody ohledně základních organizačních zásad a požadavky kladené na samotnou organizaci ESVČ⁷ (Morgestern-Pomorski 2018: 323–325).*

V tomto ohledu Přezkum ESVČ z roku 2013 tedy nepřinesl žádné klíčové změny. Zejména zasedání v Dublinu v březnu 2013 ukázalo, že členské státy nemají chuť k opětovnému projednávání rozhodnutí o ustavení ESVČ z roku 2010 a místo toho upřednostnily řešení neefektivity stávajícího právního rámce. V průběhu prvního roku funkce byla Ashtonová kritizována za její nedostatek zahraničně politické expertízy, stylu vedení a nezájmu v oblasti bezpečnosti a obrany. Počátek ve funkci Ashtonové rovněž příliš neulehčil

⁷ ESVČ je pověřena poskytovat vysokému představiteli odbornou analýzu. Tento „bottom up“ efekt by měl ve výsledku zajistit větší soudržnost vnější činnosti EU a to i v případě, že koherence na samém vrcholu dané politiky chybí. To však v začátcích fungování ESVČ ztěžovala nedostatečná komunikace mezi vysokou představitelkou na jedné straně a geografickými divizemi ESVČ na straně druhé. Problémem s tím spojeným byla například také nejasnost hranic mezi portfoliem ESVČ a generálním ředitelstvím pro rozvoj (Blockmans 2012: 11–12).

předseda Evropské komise Barroso, který se rozhodl předsedat Skupině Komisařů pro vnější vztahy. Tímto vedení Komise naznačovalo, že nehodlá akceptovat silnou roli vysoké představitelky ve sféře kompetencí Komise. Během svého působení tedy nebyla Ashtonová schopna plnit svou funkci místopředsedkyně Komise. Místo toho její spolupráce s ostatními komisaři, pokud jde o jednotlivá portfolia, spočívala spíše na individuálních kontaktech než na její vyšší pozici v hierarchii⁸ (Helwig, Rüger 2014: 6–7).

Lisabonské inovace také vyvolaly napětí mezi Evropskou službou pro vnější činnost na jedné straně a sekretariátem Rady a Komisí na straně druhé. Byly to například byrokratické boje mezi oddělením ESVČ zabývajícím se krizovým managementem a generálním ředitelstvím pro humanitární pomoc a civilní ochranu Komise. Zatímco ESVČ bylo odpovědné za strategickou koordinaci, dané generální ředitelství Komise, které odpovídalo za finanční prostředky, odmítlo být koordinováno ze strany ESVČ. Stejně tak se generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci zdráhalo spolupracovat s ESVČ na komplexních reakcích vůči migraci, například v souvislosti s Libyí a Sahelskou zónou. Tyto animozity byly komplikovány napětím uvnitř ESVČ. Přezkum ESVČ z roku 2013 zdůrazňoval potřebu jasnější komunikace v rámci struktur krizového managementu a jejich lepší integraci s ostatními částmi ESVČ. Zůstávalo například nejasné, do jaké míry bylo oddělení pro krizový management odpovědné za vedení operace a nakolik mělo naopak předat odpovědnost Vojenskému štábu EU. Dalším zdrojem napětí byla nejasná role zvláštních zástupců, kteří i přesto, že odpovídali vysoké představitelce, nebyli integrováni do hierarchie ESVČ. Tato konfigurace způsobila konflikt například mezi sahelským Koordinátorem ESVČ a zvláštním zástupcem EU pro Sahel, jejichž pravomoci se překrývaly. Členské státy přitom upřednostňovaly spojení se zvláštním zástupcem EU, který byl více odpovědný jim než jiným orgánům EU. Ve druhé polovině funkčního období však hodnocení mandátu Ashtonové působilo mnohem pozitivněji. V následujících dvou letech Ashtonová přispěla

⁸ Předmětem kritiky se stala rovněž neschopnost Ashtonové zajistit dostatečnou komunikaci a interakci mezi ESVČ a Komisí, na což národní diplomaté reagovali zpochybňováním samotného smyslu této služby. I přesto, že koordinační mechanismy jako Krizová platforma byly užitečné, nepřekročily dlouhodobé strukturální bariéry uvnitř a mezi institucemi. Ty se tradičně nacházejí na křižovatce mezi krátkodobější bezpečnostní politikou a dlouhodobějším rozvojovou spoluprací, jakož i mezi civilními a vojenskými strukturami. Podle oficiálního prohlášení Vojenského štábu EU zlepšila krizová platforma koordinaci na vrcholu hierarchie, ale ne na úrovni pracovních skupin, kde duplikace pokračuje (Koenig 2015: 8).

k vyslání osmi nových misí Společné bezpečnostní a obranné politiky a v roce 2013 byla také ceněna za dosažení dohody s Íránem o jeho jaderném programu a uzavření partnerství s Kosovem a Srbskem (Koenig 2015: 6–9).

K politickým a institucionálním úspěchům ESVČ můžeme také přičíst skutečnost, že s ohledem na její vztahy s Komisí lze pozorovat vysokou úroveň koordinace. Studie Murdocha, Trondala a Gänzla, týkající se náboru úředníků členských států do ESVČ, ukázala, jak silně tento proces staví na již existujících postupech přejetých z Komise, které byly instalovány dlouho před zavedením této služby. Dle postupů Komise tak ESVČ například dává značnou váhu technickým a manažerským znalostem kandidátů. Právě existence nezávislých administrativních kapacit uvnitř Komise a ESVČ přitom ve výsledku zajišťuje nezávislost ESVČ na vládách členských států, a tímto způsobem dochází k transformaci politického řádu v oblasti správy zahraničních vztahů EU (Murdoch, Trondal a Gänzle 2014: 79–84).

Daná transformace však probíhala pozvolna. V roce 2010 byla ESVČ nová a s její koordinací vůči Komisi byla spojena spousta potíží. Počátek vztahů Komise a ESVČ tedy poznamenaly značné inter-institucionální boje. Důvodem byla jistá nedůvěra mezi oběma aktéry. Navíc zatímco Komise chtěla EVSČ směřovat inter-sektorově, ESVČ následovala původní rozhodnutí Rady a nejprve navrhovala strategii zaměřenou na bezpečnost a obranu. V letech 2013 a 2014 se daná situace výrazně změnila (Morgestern-Pomorski 2018: 328–330). V této době došlo k poměrně rychlé administrativní integraci ESVČ, která zřejmě souvisí širším úsilím EU o lepší koordinaci, což znamená vytvoření větší konzistence rozhodnutí v horizontální i vertikální rovině. Daný přístup přejaly i současné administrativní doktríny a lze konstatovat, že tato snaha o koordinaci správy EU ovlivnila způsob, jakým spolupracují úředníci z administrativy Komise a ESVČ (Riddervold, Trondal 2016: 8–9).

Institucionalizace procedur, která proběhla ve fázi konsolidace ESVČ, vedla ke snížení napětí, přestože samotná podstata konfliktu se dosud nezměnila. Když ESVČ přijala dříve odmítané zaučení do procedurálních záležitostí ze strany generálního Sekretariátu Komise, intenzita daného konfliktu se zmírnila (Morgestern-Pomorski 2018: 328–330). Obdobně ESVČ přejala správní postupy Komise v případě spolupráce na Strategii námořní bezpečnosti EU, na které ESVČ od poloviny roku 2012 spolupracovala s

generálním ředitelstvím pro námořní záležitosti a rybolov. I přesto, že oba aktéři spolupracovali jako rovnocenní partneři, ESVČ přijala mezisektorové zaměření strategie v souladu s preferencí Komise. Zpočátku se však objevovaly neshody nejen mezi ESVČ a Komisí, ale také mezi různými generálními ředitelstvími Komise, které byly do procesu vypracování strategie rovněž zapojeny⁹. Předmětem sporů byl zejména rozsah působnosti dané strategie. K řešení těchto tenzí byla v polovině roku 2012 zřízena mezisektorová pracovní skupina, které předsedalo generální ředitelství pro námořní záležitosti. Projednávání dané strategie trvalo dohromady dva roky a všichni respondenti odkazovali na generální ředitelství pro námořní záležitosti a ESVČ jako na klíčové aktéry tohoto procesu, kteří společně projednávali přijaté návrhy z generálních ředitelství (Riddervold, Trondal 2016: 9).

I přes pozitivní vývoj vztahů mezi Komisí a ESVČ ovšem ESVČ celkovou koherenci vnější vztahů nezajistila. Navzdory skutečnosti, že vysoká představitelka mohla jako stálá předsedkyně Rady pro zahraniční věci využít této role, aby vytvořila strategičtější diskusi o společných zájmech a prioritách Unie, nestalo se tak. První post-lisabonské roky ukázaly, že pravomoci vysoké představitelky při zajišťování soudržnosti mezi členskými státy závisí na konfiguraci národních zájmů. Tento scénář se projevil při libyjské krizi na jaře 2011, kdy členské státy bránily Ashtonové setkat se s představiteli libyjské opozice. Role ESVČ byla minimální také při krizi na Mali v roce 2013 (Koenig 2015: 10).

4. 2. Politicko-institucionální nastavení a transformační potenciál ESVČ v období od roku 2015 do roku 2017

Rok 2015 byl prvním rokem funkce vysoké představitelky Federicy Mogheriniové a předsedy Komise Jeana-Clauda Junckera. Přestože tito aktéři v mnoha ohledech pokračovali ve stopách svých předchůdců, v některých aspektech se odlišovali. Během působení Catherine Ashtonové byla pozornost vysoké představitelky zaměřena převážně na vnitřní záležitosti s ohledem na

⁹ V červnu 2013 na vypracování Strategie námořní bezpečnosti participovalo devět generálních ředitelství Komise (Riddervold, Trondal 2016: 9).

zřizování Evropské služby pro vnější činnost. Rovněž role předcházejícího předsedy Komise Barossa byla výrazně omezená ve srovnání s jeho nástupcem Junckerem. Ve snaze posílit úlohu Evropské komise v oblasti vnějších vztahů požádal prezident Juncker vysokou představitelku, aby upřednostnila svou roli v rámci Evropské komise (Pomorska, Vaahonacker 2016: 2).

Juncker zdůrazňoval potřebu být efektivnější při sjednocení nástrojů vnější činnosti Evropské unie a v rámci toho vyjádřil své očekávání, že vysoký představitel by měl spojit vnitrostátní, evropské a všechny nástroje dostupné v Komisi efektivnějším způsobem než v minulosti. Za tímto účelem by měl jednat společně s komisaři pro obchod, rozvoj a humanitární pomoc i politiky sousedství. Mogheriniová opakovaně vyjádřila svůj zájem na větším zapojení do role místopředsedkyně Komise, což dokázala také složením svého kabinetu, který se z poloviny skládal z pracovníků Komise. Tento krok měl napomoci k efektivnější spolupráci mezi Komisí a ESVČ (Blockmans, Russacks 2015: 6–7).

Dalším krokem k propojení funkcí Mogheriniové se stala účast ESVČ ve Skupině komisařů pro vnější vztahy a podpora zaměstnanců ESVČ ke spolupráci s Komisí. Toto jednání Mogheriniové je ostře v kontrastu s nastavením role Ashtonové. Rozdílné pojetí funkce vysoké představitelky/místopředsedkyně Komise Mogheriniová dále prohloubila povinnou účastí nejméně jednoho komisaře v Radě pro zahraniční věci a participací zástupce generálního sekretariátu Komise na schůzích Politického a bezpečnostního výboru. Tato nově integrovaná struktura navíc obsáhla dva mluvčí pro zahraniční a bezpečnostní politiku Komise pocházející z ESVČ, jejichž kanceláře se nachází v budově Berlaymont. Díky tomuto nastavení mohou lépe koordinovat pozice s vysokou představitelkou. Ashtonová byla také kritizována za to, že se plně nevěnovala své roli koordinátorky portfolií vnějších vztahů v Evropské komisi a v ESVČ, a i když byla přítomna na koordinačních schůzkách, byl to předseda Komise Barosso, který trval na vedení. Za podpory Junckera se Mogheriniová rozhodla tuto situaci změnit, a proto reaktivovala vedení Skupiny komisařů pro vnější činnost. Tento prvek pragmatismu nepochybně zlepšil koherenci Unie v oblasti vnějších vztahů (Vaahonacker, Pomorska 2016: 3–4).

Při srovnání interní restrukturalizace ESVČ Mogheriniové s

Ashtonovou je nejnovější organizační schéma ESVČ poměrně odlišné. K plánované revizi ESVČ došlo v roce 2015, kdy byla sloučena úloha výkonného generálního tajemníka a operativního vedoucího, a vznikla pozice generálního tajemníka, do které byl dosazen francouzský diplomat Alain Le Roy. Dále byl jmenován třetí zástupce generálního tajemníka, zabývající se SBOP a politickými a hospodářskými záležitostmi. Namísto čtyřčlenné Správní rady má tedy ESVČ v čele jediného generálního tajemníka se třemi zástupci (Morgestern-Pomorski 2018: 323–325). V této pyramidové hierarchii je komunikace jasnější než dříve. Z bližšího pohledu však vidíme, že počet vedoucích zůstává stejný, stejně jako jsou podobná jejich portfolia. Nejvýznamnější změny Mogheriniová provedla v bezpečnostním ředitelství ESVČ. Přesunutím struktur SBOP pod plnou odpovědnost zástupce generálního tajemníka a odstraněním ředitelství pro krizový management postavila část „ministerstva obrany ESVČ“ na rovnocennou pozici s ostatními sekcemi služby, což byl krok, kterému Francie v minulosti odporovala. Vojenský štáb EU, který byl vždy poněkud oddělen od zbývajících částí služby, tak byl uveden na stejnou úroveň jako ostatní generální ředitelství. Navíc Mogheriniová reorganizovala geografická a tematická ředitelství a redukovala administrativní oddělení. Zřídila však také nové ředitelství pro obecné záležitosti. Celkově Mogheriniová snížila počet vedoucích pracovních míst ESVČ ze 34 (což byl stav za Catherine Ashtonové) na 30. Tento pokles není výrazný, přesto představuje určitý pokrok (Novotna 2016: 2).

Mogherini rovněž hned z počátku svého působení ve funkci vysoké představitelky uvedla, že bude iniciovat přezkum vnitřních struktur ESVČ. V této souvislosti zdůraznila potřebu přehodnotit vymezení kompetencí v rámci struktur krizového managementu a zlepšit jejich integraci uvnitř služby. Cílem daného přezkumu by mělo být zamezení duplicitě a bojům, které byly pozorovány během prvních let fungování ESVČ. Navíc Mogherini oznámila, že bezpečnost a obrana budou mezi jejími hlavními prioritami, což ve svém důsledku může přispět ke komplexnímu přístupu. Celkově tedy nové politické vedení EU a strukturální změny s ním spojené měly potenciál posílit koordinaci mezi ESVČ a Komisí a zefektivnit fungování samotné ESVČ (Koenig 2015:12).

S ohledem na delegace se ESVČ vrátila ke strukturovanému způsobu

plánování prostřednictvím vytvoření Pracovní skupiny pro síť delegací s cílem vytvořit strategičtější politiku ESVČ v oblasti rozdělování pracovníků v delegacích. Do tohoto procesu byla rovněž zapojena Komise, a to z důvodu řízení příslušných politických nástrojů a zaměstnanců delegací (ESVČ 2016: 9). Od roku 2015 získala ESVČ prostředky spojené s řízením personálu delegace, což výrazně navýšilo její rozpočet. Tyto správní fondy však výrazněji nepřispějí k finanční autonomii ESVČ. Evropská služba pro vnější činnost rovněž nebyla při vytváření vlastní sítě delegací zdaleka nezávislá vzhledem k zapojení Komise, která je silně zastoupena na institucionální úrovni a na úrovni generálních ředitelství v příslušném řídicím výboru. Dalším významným procesem je snížení počtu pracovních míst požadovaný ve všech institucích EU a stejně tak i v ESVČ. V případě ESVČ to mělo za následek početní omezení o osm administrativních a devět asistenčních pozic. Obsazování zaměstnanců do ústředí a delegací ESVČ zůstalo spornou záležitostí. Členské státy upřednostňují pozice vedoucích delegací, do nichž dosazují zkušené diplomaty¹⁰. To však ve svém důsledku na této úrovni vedlo k výrazné převaze členských států. V reakci na daný vývoj ESVČ pod vedením vysoké představitelky Mogheriniové zahájila pokus o zvrácení tohoto trendu (Morgestern-Pomorski 2018: 325–327).

Mogheriniová je odhodlána řešit organizační a personální nerovnováhu v rozhodovacích strukturách ESVČ. A i přesto, že výsledky nejsou průlomové (zejména ze strukturálních hledisek), její reformní úsilí je na správné cestě. Úprava struktur a personálního složení ESVČ zůstává výzvou od zahájení její funkce a je proto nezbytné, aby Mogheriniová zajistila, že změny této služby budou efektivní, účinné a udržitelné. Toho Mogheriniová miní dosáhnout prostřednictvím nových strategií pro nábor zaměstnanců, společně s revitalizací Skupiny Komisařů pro vnější činnost. Vysoká představitelka omezila nepřiměřený vliv členských států na ESVČ, čímž posílila rovnováhu služby tak, aby její fungování odpovídalo smluvním ustanovením. Stejně tak by se však ESVČ neměla příliš přiblížit Komisi, neboť tím by si Mogheriniová mohla znepřátelit některé členské státy a riskovat narušení efektivity vnější činnosti EU (Novotná 2016: 4).

¹⁰ Evropský parlament také opakovaně vznesl otázku týkající se složení zaměstnanců ESVČ ve svých rozpravách o rozpočtu, což dokládá, že personální otázky pro ESVČ byly předmětem rozsáhlých sporů (Morgestern-Pomorski 2018: 326–327).

Jednou z klíčových priorit ESVČ a vysoké představitelky v roce 2015 byla příprava nové Globální strategie EU. Během funkčního období první vysoké představitelky Ashtonové snahy několika členských států prosadit novou bezpečnostní strategii selhaly. Důvodem byl, zejména nedostatek nadšení ze strany Ashtonové a některých jejích zaměstnanců. Naproti tomu Mogheriniová již během slyšení v Evropském parlamentu v říjnu 2014 projevila v tomto ohledu mnohem pozitivnější přístup. Na základě mandátu Evropské rady z prosince 2013 vysoká představitelka a její nejbližší spolupracovníci během celého roku 2015 pracovali na novém strategickém hodnocení role EU ve světě. Výsledný dokument navrhoval několik inovativních pracovních metod (například neformální pracovní skupiny sdružující zástupce ESVČ, Komise, sekretariátu Rady a Evropské rady). Zatímco však vysoká představitelka k dané strategii projevila velmi proaktivní postoj, některé členské státy si stěžovaly, že nebyly dostatečně konzultovány, či Mogheriniovou obviňovaly, že se s ohledem na strategický přezkum až příliš soustředí na svou vlastní agendu, což může vést ke zvýšení role Evropské komise a ESVČ (Pomorská, Vanhoonacker 2016: 4–5).

Ve své zprávě Radě o implementaci Přezkumu ESVČ Mogheriniová výslovně nevydala doporučení k úpravě právních nástrojů ESVČ, tzn. rozhodnutí Rady a nařízení o zaměstnancích a financích ESVČ. Pro případ potřeby pozdějších změn se však odkázala na Globální strategii Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a reformy ve Společné bezpečnostní a obranné politice a krizovém managementu. Jak se Mogherini vyjádřila: „*ESVČ je stále relativně nová organizace a bude proto trvat déle, než dosáhne plné zralosti, zejména pokud jde o její vnitřní identitu. Od založení služby k 1. lednu 2011 však bylo dosaženo hodně a ESVČ stále více prokazuje svou schopnost přinášet do politiky potřebné hodnoty a posilovat reakci EU na globální výzvy. Není nutné, aby Vysoký představitel/Místopředseda navrhoval změny Rozhodnutí Rady pro zřízení ESVČ, ačkoliv k tomu může dojít později, např. s ohledem na Globální strategii EU v oblasti Zahraniční a bezpečnostní politiky nebo budoucí rozhodnutí týkající se reformy struktur Společné bezpečnostní a obranné politiky a struktur krizového managementu. Stejně tak neexistují žádná konkrétní doporučení vůči Komisi, aby navrhla změny v personálním řádu nebo finančním nařízení; ESVČ však úzce spolupracuje s*

příslušnými útvary Komise, aby zajistila, že regulační rámec pro službu bude vhodný a bude odpovídat specifickým výzvám, kterým čelí delegace EU. V této souvislosti může Vysoký představitel zahrnout návrhy na další pravidelnou revizi finančního nařízení.“ (Vysoká představitelka 2015: 2)

I přesto, že je příliš brzy na to, abychom dospěli k závěrům o skutečném vlivu ESVČ na koherenci vnější činnosti EU, představení starých nedostatků služby v kontrastu s jejími novými změnami umožňuje reflexi dalších dosud nezodpovězených otázek. První otázkou je, zda bude Komise i nadále vést interinstitucionální boj o pravomoci nad ESVČ na základě své výlučné odpovědnosti za plnění rozpočtu. Úplné převedení Finančního nástroje Komise do ESVČ by učinilo vnější činnost EU jednoznačně efektivnější. Politická vůle ze strany Komise k učinění ústupků ohledně své rozpočtové autority je však nepravděpodobná. Otevřenou otázkou rovněž zůstává postoj, který vysoká představitelka zaujme s ohledem na změnu struktur ESVČ, u které by měla případ od případu zvažovat, zda upřednostnit odstranění konfliktů a jasně vymezit kompetence či podpořit vzájemnou interinstitucionální spolupráci a případně čelit dalším konfliktům. Zavedení nových koordinačních jednotek si tedy také zaslouží pečlivé zvážení. Viditelným příkladem možných negativních důsledků byla sporná koordinační role oddělení ESVČ pro krizový management (Koenig 2015: 13–16).

Závěr

Předmětem této práce byl vznik a vývoj Evropské služby pro vnější činnost a její dopad na organizaci a fungování vnější politiky EU. Primárním cílem práce bylo analyzovat politicko-institucionální limity a přesahy v nastavení a fungování organizační struktury ESVČ v souvislosti s její schopností ovlivnit koherenci zahraniční politiky EU. Sekundárním cílem práce bylo objasnění role ESVČ jako organizace s potenciálním vlivem na koherenci zahraniční politiky EU a analýza formativních momentů, které vedly k jejímu ustavení a ovlivnily její politicko-institucionální nastavení. K naplnění těchto cílů si práce kladla následující výzkumné otázky: Do jaké míry ovlivnilo ustavení ESVČ politickou koherenci vnější politiky EU? Jakým způsobem členské státy, Komise a Evropský parlament formovaly proces vyjednávání o jejím ustavení? Jakým způsobem je organizace služby nastavena v jejím vztahu k členskými státy, Komisi a Evropskému parlamentu? Jakým způsobem se vyvíjelo politicko-institucionální nastavení ESVČ v období od roku 2011 do roku 2014, kdy pozici vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku EU vykonávala Catherine Ashtonová? K jakým změnám v politicko-institucionální nastavení ESVČ došlo v období od roku 2015 do roku 2017, kdy pozici vysoké představitelky zastávala Federica Mogheriniová?

První kapitola práce zkoumala ESVČ perspektivou dvou přístupů nového institucionalismu – historického a racionalistického, pomocí kterých lze vysvětlit politické střety, které vývoj služby doprovázely. Prostřednictvím těchto analytických přístupů práce přichází s vysvětlením, že politicko-institucionální limity ESVČ lze jen částečně vysvětlit z perspektivy jejího vnitřního organizačního nastavení a lze tedy tvrdit, že její fungování je z převážné části determinováno vnějšími aktéry. Druhá kapitola práce je věnována procesu vyjednávání a ustavení ESVČ. Ve své první podkapitole se věnuje Konventu o budoucnosti Evropy a jeho vlivu na podobu ESVČ. Tuto část následuje podrobnější analýza zájmů členských států, Evropské komise a Evropského parlamentu k ukotvení ESVČ do byrokratických struktur EU.

Třetí kapitola zkoumala konsolidaci politicko-institucionálního nastavení ESVČ a interinstitucionálních vztahů mezi ESVČ a členskými státy, sekretariátem Rady, Evropskou komisí a Evropským parlamentem. Poslední

čtvrtá kapitola práce zkoumala politicko-institucionální nastavení ESVČ v souvislosti s jejím vlivem na koherenci zahraniční politiky EU. Změny v jejím nastavení přitom byly sledovány v letech 2011 až 2014, kdy pozici vysoké představitelky zastávala Catherine Ashtonová, a v letech 2015 až 2017, kdy Ashtonovou nahradila Federica Mogheriniová a výrazně změnila dosavadní roli vysokého představitele, například v jeho přístupu k Evropské komisi.

Fáze vzniku ESVČ je historickým institucionalismem popisována jako „*critical juncture*“. Dle tohoto konceptu lze vznik ESVČ vysvětlit jako situaci, kdy došlo k uvolnění institucionálních omezení politickými aktéry, kteří prostřednictvím klasického vyjednávání dospěli ke kompromisu, jenž změnil podobu dosavadního institucionálního nastavení. Změny struktur vnější činnosti EU byly vyjednány na Konventu o budoucnosti Evropy, jehož nastavení se lišilo od klasické mezivládní konference a umožnilo pro-integračním aktérům (které zahrnovalo vedení Konventu, některé z členských států a členy Evropského parlamentu) prosadit vznik ESVČ. Cílem těchto aktérů bylo vypracovat celý návrh smlouvy, jenž měl být následně prezentován členským státům, a tímto dosáhnout efektu „*lock in*“ a následného přijetí vyjednaného kompromisu. Úspěch dané strategie dokazuje skutečnost, že na mezivládní konferenci návrh konventu prošel jen relativně nepatrnými změnami a stal se oficiálním textem smlouvy EU. Tento návrh však ponechával konkrétní podobu ESVČ vágní a otevřenou dalšímu vyjednávání. Předmětem sporů se stala zejména otázka, zda bude ESVČ integrována do Komise nebo bude zakotvena na pomezí mezi Radou a Komisí.

Se vznikem ESVČ započaly politické změny evropské vnější politiky. Jak předpokládá racionální institucionalismus, ve své konsolidační fázi nová organizace vstoupila do konfliktů s ostatními politickými aktéry Evropské unie, kteří navzdory tomu, že sami iniciovali vznik služby, se stavěli do opozice a snažili se ji v jejím působení institucionálně a politicky omezit a zároveň tak benefitovat z její činnosti. To se týkalo zejména Komise, která se snažila udržet své dominantní postavení nad novou službou, zejména v rámci delegací EU. Lisabonská smlouva dala vzniknout ESVČ, prostřednictvím Rozhodnutí Rady se souhlasem Komise. Vzhledem k tomu, že se s tímto rozhodnutím pojily další personální a finanční regulace, na jednání participoval i Evropský parlament.

Dané jednání se tedy uskutečnilo formou čtyřstranných rozhovorů. S ohledem na přenos pravomocí na nově vznikající službu byly členské státy velmi obezřetné a jejich hlavním zájmem bylo dosadit do této nové organizace odpovídající počet národních příslušníků a zajistit jim vyšší pozice. Evropský parlament naproti tomu usiloval o inkorporaci organizace ESVČ do Komise, zejména v oblasti rozpočtu, čímž si mohl zajistit vlastní dohled na ESVČ.

Jak již bylo naznačeno, všichni členové Konventu o budoucnosti Evropy vytvoření ESVČ nepodporovali. Podpora ze strany seskupení poslanců Evropského parlamentu, některých členů vedení konventu a vládních představitelů však k jejímu ustavení postačila. Členské státy, které se postavily proti této institucionální inovaci vnější činnosti EU, nebyly schopné daný návrh výraznějším způsobem pozměnit. Nebyla však determinována a specifikována administrativní struktura služby. Kvůli politickým neshodám nebyla vyřešena zejména organizační struktura ESVČ. To bylo ponecháno na druhém kole jednání, které již bylo odděleno od jednání Konventu. Komise usilovala o omezení autonomie služby a z procedurálního hlediska dosáhla jednoznačně dominantního postavení. Její vliv v této oblasti bylo možné pozorovat při následném zřizování služby. Ke střetům došlo s ohledem na organizaci, personální obsazení, rozpočtové řízení a politickou odpovědnost. Členové Rady se zaměřovali hlavně na postavení zaměstnanců členských států v nově vytvořené organizaci s očekáváním, že členské státy budou mít přímý přístup a vazby na vedení ESVČ. Evropský parlament si od nového vysokého představitele vydobyl specifické ústupky týkající se odpovědnosti vůči Evropskému parlamentu a také dosáhl kontroly rozpočtového řízení ESVČ ze strany Komise.

Finální rozhodnutí Rady zmíněné požadavky reflektovalo. Byly přijaty kvóty na přijímání diplomatů členských států a Komisi byly přiděleny pravomoci ve spravování rozpočtu služby. Evropskému parlamentu služba rovněž garantovala politickou odpovědnost. Detaily nastavení této administrativní organizace ovšem rozhodnutí Rady nestanovilo. Ve vztahu ke Komisi došlo k přijetí dohody, jež specifikovala vzájemné interakce. Tato dohoda měla navýšit důvěru ESVČ v Komisi, která byla narušena jednáním Komise v průběhu fáze její konsolidace. I přesto, že konfliktů s Komisí postupně ubývalo, celkově vzato lze konstatovat, že interinstitucionální

soupeření spojené s ustavování služby a její výsledná komplexita výrazným způsobem ovlivnila efektivitu jejího fungování. Navzdory skutečnosti, že rozhodnutí Rady o ustavení ESVČ požadovalo po vysokém představiteli přezkoumat organizaci a navrhnout případné změny, Catherine Ashtonová se v rámci Přezkumu z roku 2013 tomuto kroku vyhnula a ponechal jej na své nástupkyni Federice Mogheriniové. Hlavní prvky Přezkumu, jako například přesun od kolektivního vedení k jasnější hierarchii, představovaly předmět sporů v období konsolidace služby. Následná restrukturalizace ESVČ tedy přinesla silnější hierarchické uspořádání a silnější postavení vysoké představitelky v Komisi. Zároveň však byla zachována dominance Komise nad fungováním služby.

Po svém ustavení se ESVČ do politického prostředí začlenila jako autonomní aktér a ve vztahu s ostatními politickými aktéry sledovala vlastní zájmy a ve vztahu k ostatním politickým aktérům usilovala o autonomii. To dokazuje také skutečnost, že se ESVČ zpočátku snažila o zvýšení svého rozpočtu. Aktéři podílející se na vytváření ESVČ využili svých pravomocí vůči ESVČ v různé míře. Hlavním předmětem sporů se však staly vztahy ESVČ s Evropskou komisí. Zde sehrál významnou roli i Evropský parlament, jenž kromě úsilí o to, aby se ESVČ stala nadnárodní organizací, hájil komunitarizované rozpočtové řízení služby a v mnoha ohledech tedy bojoval na straně Evropské komise. Jednání Evropského parlamentu mohlo hrát významnou roli při vytváření konfliktů, ke kterým došlo v prvních konsolidačních letech mezi ESVČ a Komisí. Spory týkající se finančních zdrojů, odpovědnosti a autonomie však během fáze konsolidace ESVČ postupně ustaly. Situace se stabilizovala zejména poté, co došlo k vyřešení konfliktů o podobu procedurální spolupráce převážně ve prospěch Evropské komise. Dalším důvodem, proč konflikt s Komisí během fáze konsolidace služby ustoupil, bylo to, že Vysoká představitelka Mogherini změnila přístup ke Komisi a více se zapojila do jejího vedení.

V průběhu procesu ustavování ESVČ byl strategický cíl jejího ustavení upozaděn před různými politickými zájmy vnějších aktérů. Již během Konventu o budoucnosti Evropy se služba stala součástí interinstitucionálních střetů mezi integracionisty a obránci statusu quo o její strukturu, personální obsazení a autonomii. Činnost služby byla od počátku omezena jejím

nastavením jako organizace, jež měla sloužit více aktérům, kteří se neshodovali ve všech aspektech její působnosti. Jakékoliv hodnocení fungování ESVČ musí vzít v úvahu také činnost ESVČ v kontextu zahraničně-politické spolupráce členských států EU. Ovšem zatímco stále není jasné, zda skutečně lze dosáhnout společné zahraniční politiky EU vzhledem k obrovsky odlišným zájmům členských států, ESVČ plní řadu funkcí diplomatické služby a je schopna podávat zprávy, poskytovat prohlášení a udržovat pravidelné vztahy EU po celém světě.

Koncem roku 2014 se v Evropské unii objevila optimistická vize, že její noví lídři a struktury by mohli napravit některé dosavadní překážky implementace komplexního přístupu k vnější politice EU. Posílená koordinační úloha vysokého představitele mezi ESVČ a Komisí odrážela poučení z prvních pěti let vnější činnosti EU po přijetí Lisabonské smlouvy. Nicméně tyto léta ukázaly, že institucionální inovace ani koordinační struktury samotný politický výstup vnějšího působení EU nezlepší. Politici představitelé EU by proto měli napomoci ESVČ v její činnosti. Pokud tak neučiní, EU se může potýkat se svou neschopností využít svého potenciálu vzhledem k rostoucí komplexitě zahraničně-politické dimenze. Utvoření skutečné zahraniční a bezpečnostní politiky vyžaduje tedy dozrání její politické dimenze. Je zřejmé, že tento proces nebude dokončen v nejbližších pěti letech, avšak ve fungování a nastavení ESVČ lze pozorovat značný potenciál k provedení důležitých kroků, které EU mohou posunout k více koherentní společné vnější politice.

Abstrakt

Tato diplomová práce je případovou studií vývoje Evropské služby pro vnější činnost se zaměřením na její vliv na politickou koherenci zahraniční politiky EU. Cílem je analyzovat politicko-institucionální limity a přesahy v nastavení a fungování organizační struktury ESVČ a v této souvislosti zkoumat její schopnost ovlivnit koherenci zahraniční politiky EU. K vysvětlení vývoje ESVČ práce využívá perspektiv racionálního a historického institucionalismu. Prostřednictvím těchto přístupů je nejdříve zkoumán proces vyjednávání o ustavení ESVČ a způsob, jakým jej členské státy a orgány EU formovaly. Tuto část následuje analýza organizační struktury ESVČ ve fázi konsolidace, přičemž je zkoumáno její nastavení ve vztahu k členskými státy, Komisi a Evropskému parlamentu. Samotné politicko-institucionální nastavení a transformační potenciál ESVČ v ohledem na její vliv na politickou koherenci zahraniční politiky je sledován v letech 2011 až 2014, kdy pozici vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku zastávala Catherine Ashtonová, a v letech 2015 až 2017, kdy v této pozici působila Federica Mogheriniová.

Abstract

This diploma thesis is a case study on the development of the European External Action Service focusing on its influence on the political coherence of EU foreign policy. The aim is to analyze the political-institutional limits and overlaps in the setting and functioning of the EEAS's organizational structure and, in this context, to examine its ability to influence the coherence of EU foreign policy. To explain the development of the EEAS, the thesis uses perspectives of rational and historical institutionalism. Through these approaches it is first explored the process of negotiating the establishment of the EEAS and the way in which the EU Member States and institutions have shaped it. This section is followed by an analysis of the EEAS's organizational structure at the consolidation stage, and its setting is being examined in relation to the Member States, the Commission and the European Parliament. The political-institutional set-up and transformation potential of the EEAS in terms of its influence on the political coherence of EU foreign policy is being pursued between 2011 and 2014 when Catherine Ashton was in the post of High Representative and between 2015 and 2017 when Federica Mogherini was in that position.

Anotace

Jméno a příjmení:	Bc. Iveta Trčková
Katedra:	Katedra politologie a evropských studií
Vedoucí práce:	Mgr. Markéta Zapletalová, Ph. D.
Rok obhajoby:	2018

Název práce:	Evropská služba pro vnější činnost a její vliv na politickou koherenci zahraniční politiky EU
Název práce v angličtině:	European External Action Service and its impact on the political coherence of EU foreign policy
Anotace práce:	Tato diplomová práce se zabývá vývojem Evropské služby pro vnější činnost se zaměřením na její vliv na politickou koherenci zahraniční politiky EU. Cílem je analyzovat politicko-institucionální limity a přesahy v nastavení a fungování organizační struktury ESVC a v této souvislosti zkoumat její schopnost ovlivnit koherenci zahraniční politiky EU. K vysvětlení vývoje ESVC práce využívá perspektiv racionálního a historického institucionalismu.
Klíčová slova:	Evropská služba pro vnější činnost, racionální institucionalismus, historický institucionalismus, zahraniční politika Evropské unie, Lisabonská smlouva, evropská integrace, politická koherence
Anotace v angličtině:	This diploma thesis deals with the development of the European External Action Service with a focus on its influence on the political coherence of EU foreign policy. The aim is to analyze the political-institutional limits and overlaps in the setting and functioning of the EEAS's organizational structure and, in this context, to examine its ability to influence the coherence of EU foreign policy. To explain the development of the EEAS, it uses perspectives of rational and historical institutionalism.
Klíčová slova v angličtině:	European External Action Service, rational institutionalism, historical institutionalism, European Union foreign policy, Lisbon Treaty, European integration, political coherence
Přílohy vázané k práci:	Žádné
Rozsah práce:	15 634 slov, 97 285 znaků (bez mezer), 113 238 znaků (včetně mezer)
Jazyk práce:	čeština

Prameny a literatura

Prameny

ESVČ. 2016. EEAS Human Resources Annual Report. Brussels. Dostupné z: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_human_resources_reports_2016.pdf>(17. 4. 2018)

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (online). Brusel: Rada Evropské unie. Dostupné z: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.cs08.pdf>>(13. 3. 2018).

Konvent o budoucnosti Evropy. Working Group VII on External Action. 2002. CONV/252/02: Mandate of the Working Group VII on External Action. Dostupné z:<<http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00252.en02.pdf>>(3. 4. 2018)

Non-Paper 2011: Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden ‘Non-Paper on the EEAS’, Dostupné z: <<https://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/EEAS,%20Non-paper%20on%20Cooperation.pdf>>(17. 4. 2018)

Non-paper 2013. Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Italy, Latvia, Luxembourg, Netherland, Poland, Slovakia, Spain Sweden. „Strengthening the European External Action Service“. Dostupné z: <http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf>(17. 4. 2018)

O’Sullivan, David. 2011. „Setting up the EEAS.“ Chief Operating Officer, European External Action Service IIEA, Dublin. Dostupné z:<http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/speeches/2011_1201_dos_iiia_en.pdf>(17. 4. 2018)

Přezkum Evropské služby pro vnější činnost. 2013. Dostupné z:
<http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/29072013_eeas_review_en.htm>(17. 4. 2018)

Rada EU. 2009: Presidency report to the European Council on the European Action Service. 14930/09. Dostupné z:
<<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014930%202009%20INIT>>(3. 4. 2018)

Rada EU 2010: Decision of 26 July 2010 establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service 2010/427/EU. Dostupné z: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf>(17. 4. 2018)

Smlouva o EU (Konsolidované znění). Úřední věstník Evropské unie. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF>(17. 4. 2018)

Vysoká představitelka 2015: Implementing the EEAS Review: Progress Report of the High Representative/Vice-President to the Council. HR(2015)170. Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5113-2016-INIT/en/pdf>>(17. 4. 2018)

Literatura

Allen, D. 2004. „The Convention and the Draft Constitutional Treaty“ in Cameron (ed.). *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, London: Routledge, 18-24.

Avery, Graham, Antonio, Missiroli, Jolyon, Howorth, Anne-Marie Le Gloannec, David, Rijk, Richard, Whitman. 2007. „The *EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*“, *EPC. Working Paper No.28*. Brussels: The *European Policy Centre*. Dostupné z: <http://www.adebahr.eu/Docs/EuropeanForeignService_WP.pdf>(13. 3. 2018).

Balfour, Rosa, Bailes, Rosa. 2012. „European External Action Service *at work. How to improve EU foreign policy*“. *EPC ISSUE PAPER NO.67*. Dostupné z: <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1399_the_eeas_at_work_-_how_to_improve_eu_foreign_policy.pdf>(17. 4. 2018)

Bátora, Jozef. 2013. „The ‘Mitrailleur Effect’: The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy“. *Journal of Common Market Studies*. 51 (4): 598–613. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12026>>(17. 4. 2018)

Blockmans, Steven. 2012. „The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses“ *CLEER Working papers*. Netherland, The Hague. Dostupné z: <http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf>(17. 4. 2018)

Blockmans, Steven, Russack, Sophia. 2015. „The Commissioners’ Group on External Action – Key political facilitator“ *CEPS Special Report No. 125*. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/system/files/SR125%20SB%20and%20SR%20Commissioners%20Group%20on%20External%20Action_0.pdf>(17. 4. 2018)

Blom, Tannelie, Sophie Vanhoonacker. 2014 „*The European External Action Service. (EEAS), the new kid on the block*“. Paper prepared for the ECPR General Conference at the University of Glasgow, Maastricht University.

Dostupné z: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/98cc7b8e-cdb6-44e0-a4f8-87bc3b70867d.pdf>>(17. 4. 2018)

Capoccia, Giovanni, Kelemen, R. Daniel. 2007. „The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory“ *World Politics* 59 (03): 341–69. Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/242426654_The_Study_of_Critical_Junctures_Theory_Narrative_and_Counterfactuals_in_Institutional_Theory>(13. 3. 2018).

Capoccia, Giovanni. 2016. „When Do Institutions ‚Bite‘? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change“ *Comparative Political Studies* :1–33. Dostupné z:<<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414015626449>>(13. 3. 2018).

Closa, Carlos. 2004. „The Convention method and the transformation of EU constitutional politics“ in EO Erikssen, JE Fossum and A Mendés (eds.), *Developing a European Constitution*. London: Routledge. Pp. 183-206.

Collier, Ruth Berins, Collier, David. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.

De Bondt, Anthony. 2015. „The EEAS and the European Parliament. How formal and informal accountability mechanisms are symbiotic.“ *European Policy Review*, 1 (1): 24 – 36. Dostupné z: <http://www.academia.edu/10276499/The_EEAS_and_the_European_Parliament_How_formal_and_informal_accountability_mechanisms_are_symbiotic>(17. 4. 2018)

Dialer, Doris. 2014. „Negotiations and Institutional Set-up“ in Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (eds.). *The EU’s External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*. Innsbruck university press. Dostupné z: <<http://open.org/search?identifier=466610>>(17. 4. 2018)

Duke, Simon, Blockmans, Steven. 2010. „The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service“ *European Institute of Public Administration*. Dostupné z: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/11/20100625092307_Workingpaper2010_W_01-1.pdf>(17. 4. 2018).

Erkelens, Leendert. Blockmans, Steven. 2012. „Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance“ *CLEER Working papers*. Netherland, The Hague. Dostupné z: <http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_125753cleer2012-1web.pdf>(3. 4. 2018)

Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R. 1996. „Political science and the three new institutionalisms“. No 96/6, *MPIfG Discussion Paper*, Max Planck Institute for the Study of Societies. Dostupné z: <<https://scholar.harvard.edu/hall/publications/political-science-and-three-new-institutionalisms>>(13. 3. 2018).

Helwig, Niklas. 2014. „Legitimacy of the EEAS“ in Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (eds.). *The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*. Innsbruck university press. Dostupné z: <<http://oapen.org/search?identifier=466610>>(17. 4. 2018)

Helwig, Niklas, Rüger, Carolin. 2014. „In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton“. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*,49 (4): 1-17. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2014.956423?journalCode=rspe20>>(17. 4. 2018)

Helwig, Niklas. 2015. „The High Representative of the Union: The Quest for Leadership in EU Foreign Policy“ in David Spence and Jozef Batora (eds.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan.

Joint Progress Report by the Secretary General/High Representative and the European Commission (Joint Progress Report) 2005: Joint Progress Report on the European External Action Service. 9956/05. Dostupné z:

<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91072.pdf>(3. 4. 2018)

Jönsson, Christer. Tallberg, Jonas. 2001. „Institutional Theory in International Relations“. Lund University. Forthcoming in Guy Peters, Jon Pierre and Gerry Stoker (eds.). *Institutional Theory in Political Science*. Dostupné z:

<https://www.researchgate.net/publication/242547919_Institutional_Theory_in_International_Relations>(13. 3. 2018).

Keukeleire, Stephan, Delreux, Tom. 2014. *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Kleine, Mareike. 2007. „Leadership in the European Convention“ *Journal of European Public Policy* 14:8. Pp. 1227–1248. Dostupné z:

<<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760701656437>>(3. 4. 2018)

Koenig, Nicole. 2015. „Resetting EU external action: potential and constraints“. Policy Paper 125. *Jacques Delors Institut*. Berlin. Dostupné z:

<<http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/euexternalaction-koenig-jdib-feb15.pdf>>(17. 4. 2018)

Kostanyan, Hrant. 2014. „The Rationales behind the European External Action Service: The Principal-Agent Model and Power Delegation“ *Journal of Contemporary European Research* Volume 10, Issue 2. Dostupné z:

<<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/560>>(17. 4. 2018)

Morgenstern-Pomorski, Jost-Henrik. 2018. *The Contested Diplomacy of the European External Action Service*, Routledge/UACES Contemporary European Studies.

Magnette, Paul. 2003. „Coping with constitutional incompatibilities. Bargains and Rhetoric in the Convention on the Future of Europe“ *Jean Monnet Papers*, New York: New York University. Dostupné z:

<<https://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/031401.pdf>>(3. 4. 2018)

Magnette, Paul, Nicolaidis, Kalypso. 2004. „The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric“ *West European Politics* 27/3, 381-404. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0140238042000228068?tab=permissions&scroll=top>>(3. 4. 2018)

Mahncke, Dieter. 2012. „European Union Diplomacy Changes and Challenges“ in Mahncke, D. and Gstöhl, S. (eds.) *European Union Diplomacy. Coherence, Unity and Effectiveness*. Brussel: Peter Lang.

Missiroli, Antonio. 2010. „The New EU Foreign Policy System after Lisbon: A work in progress“ *European Foreign Affairs Review* 15: 427-452. Dostupné z: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.kluwer/eurofa0015&div=35&g_sent=1&casa_token=&collection=kluwer>(3. 4. 2018)

Morgenstern-Pomorski, Jost-Henrik. 2018. *The Contested Diplomacy of the European External Action Service*, Routledge/UACES Contemporary European Studies.

Murdoch, Zuzana. 2012. „Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement“ *Journal of Common Market Studies* 50 (6): 1011-1027. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2012.02285.x>>(3. 4. 2018)

Murdoch, Zuzana, Trondal, Jarle. Gänzle, Stefan. 2014. „Building Foreign Affairs Capacity in the EU: The Recruitment of Member State Officials to the European External Action Service (EEAS)“. *Public Administration* (92): 71–86. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/padm.12037>>(17. 4. 2018)

Novotná, Tereza. 2016. „Brussels Monitor. Not a Leap but a Step in the Right Direction: Mogherini’s Structural and Personnel Reform of the EU’s Diplomatic Service“ *Europeum Monitor*. Dostupné z:

<<http://www.europeum.org/data/articles/novotna-eeas-appointments.pdf>>(17. 4. 2018)

Pierson, Paul. 1994. „The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective“. Harvard University and Russell Sage Foundation. Program for the Study of Germany and *Europe*. Working Paper No. 5.2.

Dostupné z:

<<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414096029002001>>(13. 3. 2018).

Peters, B. Guy, Jon Pierre, Desmond S. King. 2005. „The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism“ *The Journal of Politics*, 67 (4): 1275-1300. Dostupné

z:<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x/abstract>>(13. 3. 2018).

Pollack, M. A. 2007. „*Rational Choice and EU Politics*“, in K. E. Jørgensen, M. Pollack and B. Rosamond (eds.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications. pp. 31–55.

Pomorska, Karolina, Vanhoonacker, Sophie. 2016. „Europe as a Global Actor: Searching for a New Strategic Approach“. *Journal of Common Market Studies*. Pp. 1-14. Dostupné z:

<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12430>>(17. 4. 2018)

Riddervold, Marianne, Trondal, Jarle. 2017. „Integrating nascent organisations. On the settlement of the European External Action Service“ *Journal of European Integration*. 39 (1). Dostupné z:

<<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2016.1241246?src=r ecsys&journalCode=geui20>>(17. 4. 2018)

Sari, Aurel. 2012. “Between Legalisation and Organisational Development: Explaining the Evolution of EU Competence in the Field of Foreign Policy” in Cardwell, Paul James. *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*. The Hague, The Netherlands: T. M. C. Asser Press. Dostupné z:

<https://rd.springer.com/chapter/10.1007%2F978-90-6704-823-1_4>(13. 3. 2018).

Spence, David. 2015. „The EEAS and Its Epistemic Communities: The Challenges of Diplomatic Hybridism“ in David Spence and Jozef Bátora (eds.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan.

Steinmo, Sven. 2001. „The New Institutionalism“ in Barry Clark and Joe Foweraker, (eds.) *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge. Dostupné z: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.424.4881&rep=rep1&type=pdf>>(13. 3. 2018).

Steinmo, Sven. 2008. „Historical Institutionalism.“ In *Approaches in the Social Sciences* by Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.) Cambridge University Press, pp.113-138. Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/238092065_Historical_Institutionalism>(13. 3. 2018).

Stroß, Simon. 2012. „Programming EU External Action Post-Lisbon: New Opportunities or Business as Usual?“ *EIPA Scope*, (2): 25-29. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/43479/1/20121213145258_SST_Eipascope2012_2.pdf>(17. 4. 2018).

Van Vooren, Bart. 2010. „A legal-institutional perspective on the European External Service“ *CLEER Working papers*. Netherland, The Hague. Dostupné z: <<http://www.asser.nl/media/1623/cleer-wp-2010-7-van-vooren.pdf>>(3. 4. 2018)

Wouters, Jan, Ramopoulos, Thomas. 2013. „Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of. EU External Relations“ Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No 119. Dostupné z: <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/wpapers/WP119-Wouters-Ramopoulos.pdf>>(13. 3. 2018).