

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

**Instituce Vysokého představitele Evropské unie pro
zahraniční věci a bezpečnostní politiku - pozice a role
v rámci institucionální struktury Evropské unie**

Lucie Semanská

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Mezinárodní teritoriální studia

Studijní obor Britská a americká studia

Bakalářská práce

**Instituce Vysokého představitele Evropské unie pro
zahraniční věci a bezpečnostní politiku - pozice a role
v rámci institucionální struktury Evropské unie**

Lucie Semanská

Vedoucí práce:

PhDr. Mgr. Petr Jurek

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2012

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2012

.....

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce PhDr. Mgr. Petru Jurkovi, za odborné vedení, cenné rady a připomínky při psaní.

Lucie Semanská

Obsah

1. Úvod.....	7
2. Vnější vztahy EU před přijetím Amsterdamské smlouvy	11
2.1 Evropská politická spolupráce	11
2.2 Maastrichtská smlouva a vznik SZBP.....	13
3. Instituce Vysokého zmocněnce po přijetí Amsterdamské smlouvy	15
3.1 Legislativní ukotvení instituce a pravomoci	15
3.2 Kooperace s dalšími institucemi EU	19
3.2.1- Evropská trojka – Vysoký zmocněnec, předsednictví a Komise.....	19
3.2.2 Ostatní orgány	21
3.3 Činnost J. Solany v praxi	23
4. Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu a post ministra zahraničí EU	28
5. Instituce Vysokého představitele po přijetí Lisabonské smlouvy	33
5. 1 Vymezení pozice a pravomocí Vysokého představitele	34
5.2 Personální obsazení postu	38
5.3 Spolupráce Vysokého představitele s dalšími orgány EU	40
5.4 Evropská služba pro vnější činnost.....	42
5.5 Zhodnocení dosavadní činnosti Vysoké představitelky	46
6. Závěr	52
Bibliografie:	56
Literatura	56
Právní předpisy, internetové prameny a další zdroje	59
Resumé.....	64

1. Úvod

Pokusy o mírová sjednocení Evropy se objevovaly již v dávné historii, ale teprve ve 20. století došlo k postupnému uskutečňování tohoto smělého plánu. Mezníkem se v tomto směru stala druhá světová válka. Válkou zničená Evropa si žádala změny a představitelé západní Evropy proto začínali svou pozornost obracet k myšlence vzájemné spolupráce a společné obraně proti případnému nepříteli.

V tomto směru došlo k prvnímu kroku v roce 1947, kdy Francie a Velká Británie podepsaly Bruselský pakt, jenž byl mířen proti společnému nepříteli – Německu. Později se iniciativy chopila Francie a na základě tzv. Plevelnova plánu mělo být vytvořeno Evropské obranné společenství, smlouvu však sama Francie neratifikovala a k naplnění plánu nedošlo. Rozšířením Bruselského paktu přistoupením Itálie a Západního Německa v roce 1954 byly vytvořeny struktury Západoevropské unie, jež jsou chápány jako první obranné společenství na evropské půdě. Za řádného předchůdce společné zahraniční a bezpečnostní politiky¹ dnešní Evropské unie je považována Evropská politická spolupráce. Z této formy spolupráce byl Maastrichtskou smlouvou vytvořen druhý pilíř Evropské unie, a SZBP byla včleněna do struktur Evropské unie.

V souvislosti se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Evropy se často cituje výrok amerického ministra zahraničí, Henryho Kissingera z osmdesátých let minulého století: „Jaké telefonní číslo má Evropa?“, čímž narážel na absenci jednoho představitele Evropy, jež by stál za evropskou zahraniční politikou.² Proto už krátce po přijetí Maastrichtské smlouvy se objevil návrh na vytvoření postu Vysokého zmocněnce pro SZBP.³ Konkrétní podoby se této instituci dostalo přijetím Amsterdamské smlouvy v roce 1997. Javier Solana, první zvolený Vysoký zmocněnec EU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, se oficiálně ujal úřadu o dva roky později.⁴

Ráda bych se vyvarovala nejasností, proto mi dovoluji odbočit a přiblížit již nyní čtenáři v práci užívaných termínů souvisejících s názvem mé práce. Téma mé práce zní Vysoký představitel Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tento

¹ Dále v práci také pod zkratkou SZBP.

² Reuters. 20. 11. 2009. EU says it has solved the Kissinger question. Dostupné na: www.reuters.com/article/2009/11/20/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120, 24. 11. 2011.

³ Fiala; Pitrová, 2009, str. 623, pozn. 82.

⁴ Council Press Release, 10855/99, 16. 9. 1999. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/10855.d9.htm, 16. 1. 2012

název byl přijat Lisabonskou smlouvou. Do té doby se pro pozici Javieru Solanu užívalo termínu Vysoký zmocněnec pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. V některých publikacích se však i v jeho případě můžeme setkat s termínem Vysoký představitel. V této práci se budu držet termínu zmocněnec, budu-li popisovat funkční období Javieru Solanu. O Vysokém představiteli se budu zmiňovat od debat o Smlouvě o Ústavě pro Evropu a nástupu Catherine Ashtonové, současné Vysoké představitelky. Dojde-li v práci k nějaké odchylce, bude vysvětlena v textu.

Od přijetí Amsterdamské smlouvy prošla tato instituce mnoha úpravami a změnami. Funkce Vysokého představitele, resp. zmocněnce, má za sebou již několik let fungování a nabízí se tedy otázka zhodnocení činnosti této instituce. Cílem mé práce bude zodpovědět položené otázky, jež se vznikem a fungováním této instituce souvisí. Jaká byla očekávání, jež předcházela založení tohoto úřadu? Naplnila se ve skutečnosti tato očekávání? S tím souvisí, jakého vlivu Vysoký představitel dosahuje na půdě Evropské unie, jaké slovo má při rozhodování v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Budou mě zajímat nejen pravomoci a role této instituce, ale také spolupráce s ostatními orgány Evropské unie a členskými státy. Jak známo, společná zahraniční a bezpečnostní politika patří k oblastem, ve kterých se členské státy neradi zbavují své národní suverenity. Věnovat se budu také dosavadní vnější činnosti Vysokého představitele. Nabízí se samozřejmě také určité srovnání s předchozí institucí Vysokého zmocněnce. Po zodpovězení výše uvedených otázek bych měla dojít k závěru, jenž by představoval celkové zhodnocení a posouzení funkce Vysokého představitele. Struktura práce tedy bude vycházet z kritické analýzy.

Práci jsem rozdělila do tří základních částí. Pro pochopení, co vedlo k založení instituce Vysokého představitele, je důležité vrátit se k počátkům společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V první části čtenáře jen stručně seznámím s tím, jak to v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky vypadalo před rokem 1999 a kdo se na půdě evropských institucí nejvíce podílel na vytváření této politiky. Co vedlo k založení úřadu Vysokého zmocněnce, proč nefungoval dosavadní model spolupráce? Výchozím pro další výzkum bude přijetí Amsterdamské smlouvy, ve které je již Vysoký zmocněnec pro SZBP ukotven. Bude se jednat o analýzu funkčního období Javieru Solanu. Charakterizuji zde, jaké změny vytvoření nové instituce přineslo, a jaká byla hlavní náplň činnosti Vysokého zmocněnce. Zaměřím se také na jeho spolupráci

s dalšími orgány Evropské unie a na příklady jeho vnější reprezentace Unie. Instrukce Vysokého zmocněnce předcházela Vysokému představiteli, a proto se právě tato kapitola stává v práci neméně důležitou. Při vytváření instrukce Vysokého představitele se z této již existující funkce vycházelo a je třeba tedy nejprve pochopit fungování instrukce Vysokého zmocněnce. Důraz budu klást především na to, co patřilo mezi slabé stránky instrukce, protože právě tyto aspekty byly brány v potaz při vytváření transformovaného postu Vysokého představitele.

V následující kapitole neopomenu zmínit návrh Ústavy pro Evropu, jež předpokládala založení funkce ministra zahraničí Evropské unie, tedy upravené verze Vysokého zmocněnce. Jak je ovšem známo, ústava nebyla přijata. Byl součástí neúspěšné ratifikace nesouhlasný postoj členských států s novým úřadem ministra zahraničí? Jak ústava definovala jeho kompetence? Pozornost se po nezdařeném přijetí ústavy obrátila k Lisabonské smlouvě, jež předpokládala založení instrukce Vysokého představitele.

Poslední část práce se bude týkat instrukce Vysokého představitele pro SZBP po Lisabonské smlouvě. Na začátku této kapitoly se zaměřím obecně na pravomoci a kompetence Vysokého představitele, tak jak jsou ukotveny v Lisabonské smlouvě. Toto obecné seznámení a vymezení jeho činnosti později umožní lépe pochopit nejen spolupráci s ostatními orgány Unie, ale také dosavadní činnost představitele na mezinárodní scéně. Následovat bude část věnovaná personálnímu obsazení tohoto postu. Důležitou složkou činnosti Vysokého představitele je jeho spolupráce s ostatními institucemi Evropské unie, za klíčovou se považuje spolupráce s Evropskou komisí. Protože Lisabonská smlouva přinesla instituci Vysokého představitele mnohem širší portfolio jeho působnosti, byla ustanovena tzv. Evropská služba pro vnější činnost, která ho má v jeho činnosti podporovat. Evropské službě s důrazem na spolupráci s Vysokým představitelem se věnuje další podkapitola. V neposlední řadě neopomenu současnou činnost Vysokého představitele v přímém vztahu k zahraničí Evropské unie. Zaměřím se, jaké byly dosavadní úspěchy, příp. neúspěchy Vysokého představitele, jakého vlivu ve skutečnosti dosahuje a zda je ve své činnosti limitován dalšími aktéry.

Závěrečná kapitola shrne získané poznatky a zhodnotí celkovou činnost instrukce Vysokého představitele. Pokusí se tedy, jinými slovy, odpovědět na výše uvedené

otázky. Protože instituci Vysokého představitele ovlivnila předchozí pozice Vysokého zmocněnce, krátce se věnuji také určitému srovnání mezi těmito dvěma orgány.

Při vypracování práce budu vycházet převážně ze zahraničních zdrojů a publikací. Důvodem je za prvé absence dostatečného množství česky psané literatury. Ačkoli se v českém prostředí můžeme setkat s řadou publikací týkajících se Evropské unie, nevyšla u nás dosud žádná, která by se přímo zaměřila na instituci Vysokého představitele, resp. zmocněnce. Je-li tato funkce v literatuře zmíněna, je tomu většinou v obecné souvislosti se zahraniční politikou EU. Druhým důvodem nedostatečného počtu zdrojů je také menší zájem odborné veřejnosti o problematiku instituce Vysokého představitele. Proto budu nejvíce čerpat z anglické literatury, odborných článků a analýz. V tomto směru oceňuji vydání sborníku *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*. Mezi základní zdroje rovněž patří smlouvy, zejména smlouva Amsterdamská a Lisabonská, jež nejvíce ovlivnily fungování a roli Vysokého představitele, resp. zmocněnce. Smlouvy jsou snadno dostupné z internetového serveru eurlex.eu, který archivuje vydanou legislativu Evropské unie. V práci jsem však využila také několika českých publikací, a dále řadu českých a zahraničních článků a internetových zdrojů, které se v souvislosti s tématem mé práce dosud objevily.

2. Vnější vztahy EU před přijetím Amsterdamské smlouvy

2.1 Evropská politická spolupráce

Ačkoli po druhé světové válce vznikala na evropském kontinentě řada organizací zaměřených na ekonomickou a hospodářskou spolupráci, v oblasti společné zahraniční politiky a obrany docházelo k nejednotným postojům. Státy byly vždy v této politice opatrné a debatu vzbuzovala především otázka, nakolik převést toto téma na nadnárodní úroveň. Důkazem toho, že evropské země nepotřebují přejít na nadnárodní úroveň, byla Západoevropská unie.⁵

Samotné Evropské společenství se touto agendou nezabývalo, zaměřovalo se i nadále převážně na ekonomickou a hospodářskou spolupráci. Členské státy však brzy vzhledem k narůstající ekonomické a hospodářské spolupráci začaly přemýšlet nad možnou užší politickou spolupráci. Na summitu v Haagu v roce 1969 tak byly podniknuty první kroky ke spolupráci v oblasti zahraniční politiky.⁶ K další hlubší vzájemné spolupráci ministrů zahraničí členských států společenství začalo docházet na základě tzv. Davignonovy zprávy. V této zprávě, jež byla přijata v roce 1970, se navrhovalo zahájit politickou spolupráci „výlučně v mezivládním rozměru“ prostřednictvím Evropské politické spolupráce.⁷ Obecně se přijaly tři body spolupráce, a to (1) prostřednictvím pravidelné výměny informací a konzultací zajistit vzájemné porozumění mezinárodních problémů, (2) posílit vzájemnou solidaritu a koordinaci pozic a (3) kde se to ukáže jako možné a potřebné, také společných akcí.⁸ Tato Evropská politická spolupráce⁹ se tak dá považovat za předchůdce společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Hlavním společným principem byly konzultace mezi ministry zahraniční členských států Evropského společenství.¹⁰ Co však patří k základní charakteristice této formy spolupráce je to, že si i přes spojitost s Evropským společenstvím nadále zachovávala jakýsi izolovaný status, tj. snažila se o činnost nezávisle na Evropském společenství. Postupem času sice k větší vzájemné provázanosti docházelo, nicméně stále se jednalo o specifickou formu spolupráce. Například Komise byla v prvních letech fungování Evropské politické spolupráce

⁵ Fiala; Pitrová, 2009, str. 590.

⁶ Pijpers; Regelsberge; Wessels, 1988, str. 5.

⁷ Fiala; Pitrová, 2009, str. 592.

⁸ Pijpers; Regelsberger; Wessels, 1988, str. 10.

⁹ dále EPS.

¹⁰ Fiala; Pitrová, 2009, str. 592.

vyložená z participace zcela, postupně však určitou limitovanou roli komisaři měli.¹¹ Regelsberger uvádí, že hlavní podíl na striktním rozdělení institucí měla zejména Francie.¹² Ke konci 80. let už tato forma spolupráce nabývala širších rozměrů, stejně jako přibývalo diplomatů jednotlivých členských států. Předsedou a koordinátorem byl delegován předsedající stát, ale nesouvislost, jež pramenila z tohoto způsobu, vedla k zavedení systému tzv. trojky. To znamená, že předsedajícímu státu asistovaly členské státy s předsednictvím předcházejícím a následujícím.¹³

Na jednu stranu je zde možné sledovat širší rámec aktivit a větší míru spolupráce, ale na druhou stranu však i EPS čelila kritice. Problematickým se jevila pořádání rychlých ad hoc jednání, jako tomu bylo v souvislosti se Sovětskou invazí do Afghánistánu. Komplikovaná byla také implementace jednotné politiky, zejména tam, kde byly součástí větší restriktivní opatření, v tomto případě například ve vztahu k severní Africe.¹⁴

K formálnímu zapojení EPS do struktur Evropského společenství došlo v roce 1986 přijetím Jednotného evropského aktu. Jak se uvádí v článku 30 Jednotného evropského aktu: „Komise se plně podílí na politické spolupráci.“¹⁵ Do fungování EPS byl však nyní oficiálně zapojen i parlament, jehož názory měly „být náležitě brány v úvahu.“¹⁶ Tím, že byla EPS zahrnuta do struktur ES, logicky došlo k tomu, že politiky obou institucí měly být nadále v souladu. Jednotný evropský akt rovněž říkal, že EPS předsedá stát, který zároveň předsedá Radě Evropských společenství.¹⁷ Sekretariát, který fungoval již před přijetím Jednotného evropského aktu a sídlil vždy v zemi, jež spolupráci předsedala, byl nyní přesunut nastálo do Bruselu.¹⁸

Změna charakteru mezinárodního systému po rozpadu Sovětského svazu vedla však k tomu, že i Evropské společenství si bylo vědomé nutné transformace.

¹¹ Wallace, 2005, str. 433.

¹² Pijpers; Regelsberger; Wessels, 1988, str. 12.

¹³ Wallace, 2005, str. 434.

¹⁴ Pijpers; Regelsberger; Wessels, 1988, str. 3.

¹⁵ Jednotný evropský akt, článek 30.

¹⁶ Tamtéž, čl. 30.

¹⁷ Tamtéž, čl. 30.

¹⁸ Wallace, 2005, str. 434.

2.2 Maastrichtská smlouva a vznik SZBP

O tom, v jaké podobě by měla být řešena tehdejší zahraniční politika, se vedly dlouhé debaty. Mezi hlavními návrhy se objevilo sloučení struktur Západoevropské unie s Evropským společenstvím. Předsedající Lucembursko přišlo s návrhem tzv. tří separovaných pilířů, z nichž by jeden tvořil struktury EPS. Vše by poté spadalo pod jednu Smlouvu.¹⁹ Ačkoli i proti tomuto návrhu se zpočátku ozývala kritika, nakonec se k lucemburskému návrhu vrátilo jako k jedinému kompromisnímu východisku.²⁰ Podepsáním Maastrichtské smlouvy v roce 1992 tak byla vytvořena pilířová struktura Evropské unie, přičemž EPS, resp. již společná zahraniční a bezpečnostní politika, se od této doby řadila do druhého pilíře.

V Maastrichtské smlouvě byla SZBP věnovaná Hlava 5, kde byly definovány jak společné cíle politiky, tak prostředky jejího naplňování. Mezi hlavní cíle patřila ochrana společných hodnot a nezávislosti Unie, posilování její bezpečnosti a stejně tak bezpečnosti členských států, podpora mezinárodní spolupráce a v neposlední řadě také dodržování lidských práv a základních svobod.²¹ Co se týče prostředku naplňování těchto cílů, smlouva jich uváděla hned několik obecných, například diplomatická a konzulární zastoupení ve třetích zemích či vzájemnou informovanost členských států.²² Hlavními konkrétními nástroji byly poté společné postoje a společné akce Evropské unie. Ke společnému postoji se ve smlouvě uvádí pouze to, že společné postoje zaujímala Rada a to pokaždé, kdy to považovala za nezbytné.²³ Vnitrostátní politika členských států musela být v souladu s těmito postoji.²⁴ O společné akci rozhodovala Rada, která „stanoví její přesný rozsah, obecné a zvláštní cíle Unie při jejím uskutečňování, prostředky, postupy, podmínky, a je-li to nezbytné, i dobu jejího provádění.“²⁵

Unii zastupuje v otázkách SZBP Evropská rada, respektive předsedající stát, který je rovněž odpovědný za provádění společných akcí.²⁶ Uvádí se dále také, že do

¹⁹ Fiala; Pitrová, 2009, str. 606.

²⁰ Tamtéž, str. 607.

²¹ Maastrichtská smlouva, Hlava 5, článek J.1.

²² Tamtéž, čl. J6.

²³ Tamtéž, čl. J2.

²⁴ Tamtéž, čl. J2.

²⁵ Tamtéž, čl. J3.

²⁶ Tamtéž, čl. J.5.

plnění úkolů je zapojena i Komise.²⁷ Do činnosti SZBP je dále zapojen také parlament, s kterým předsedající stát tuto oblast konzultuje a informuje ho (stejně jako Komisi) o vývoji SZBP.²⁸ Hlavní slovo má však otázkách SZBP Rada, konkrétně ministři zahraniční jednotlivých členských států. Jak se uvádí v Maastrichtské smlouvě, Evropská rada je orgánem vymezujícím zásady a obecné směry SZBP, a je to Evropská rada, kdo přijímá rozhodnutí. Rada rozhoduje jednomyslně, až na výjimky procedurálních otázek. V určitých případech může Rada rozhodnout kvalifikovanou většinou.²⁹ Radě v otázkách SZBP asistuje Politický výbor.³⁰

U samotného vytvoření společné zahraniční a bezpečnostní politiky však William Wallace poukazuje na to, že vše bylo vytvořeno v rámci dosavadní Evropské politické spolupráce a jen za asistence ministrů zahraničních věcí jednotlivých členských států. Velmi malé pozornosti se jim dostalo mimo tento kruh, ať už v národních parlamentech, vládách, úplně zanedbatelná byla pozornost tisku či široké veřejnosti.³¹ Elfriede Regelsberger shrnuje nový systém tak, že Maastrichtská smlouva v SZBP sice přinesla nové nástroje a širší vymezení této politiky, nicméně se nedotkla institucionálního nastavení a systému rotujícího předsednictví.³² Již krátce po přijetí Maastrichtu se tak začaly objevovat hlasy, jež byly pro určitou reformu SZBP. Jedním z takových návrhů bylo vytvoření postu, resp. jednoho představitele, který by stál v čele SZBP podobně jako generální tajemník v NATO či OSN. Hlavním cílem bylo omezit na minimum systém předsednictví. Proti tomuto návrhu se však ohradila Komise, které se nelíbilo ohrožení nynější „institucionální rovnováhy“, tj. preferovala zachovat dosavadní úzkou spolupráci mezi Komisí a předsednictvím.³³ Konkrétněji byla myšlenka reprezentanta SZBP zmíněna ve zprávě Evropské komisi o fungování Smlouvy o EU z roku 1995. Jako jeden z důvodů neefektivní zahraniční politiky zpráva uváděla právě absenci vnějšího reprezentace Unie, který by podle zprávy přispěl k fungování společné zahraniční politiky.³⁴

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Tamtéž, článek J.7.

²⁹ Tamtéž, článek J.8.

³⁰ Tamtéž, článek J.8.

³¹ Wallace, 2009, str. 438.

³² Regelsberger, 2011, str. 19.

³³ Tamtéž, str. 20.

³⁴ Report on the Operation of the Treaty on European Union. Dostupné na: www.aei.pitt.edu/5845/1/5845.pdf, 16. 3. 2012.

3. Instituce Vysokého zmocněnce po přijetí Amsterdamské smlouvy

3.1 Legislativní ukotvení instituce a pravomoci

Amsterdamská smlouva byla podepsána členskými státy v roce 1997. V platnost však vstoupila až o téměř dva roky později, 1. května 1999. Smlouva přinesla řadu změn a úprav, v této práci mne však bude nejvíce zajímat její vliv na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Jak jsem nastínila již v úvodu, byla to právě Amsterdamská smlouva, jejímž přijetím byl vytvořen post Vysokého zmocněnce.³⁵ Pro analýzu úřadu Vysokého představitele je třeba nejprve seznámit se s úřadem, jež Vysokému představiteli předcházela. Amsterdamská smlouva definovala novou funkci Vysokého zmocněnce následovně:

„Generální tajemník Rady, vysoký zástupce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, napomáhá Radě v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky především tím, že přispívá k formulování, přípravě a provádění politických rozhodnutí a případně tím, že vede jménem Rady na žádost předsedy politický dialog s třetími stranami.“³⁶

Jak můžeme vidět, pravomoci a role Vysokého zmocněnce byly definované poměrně obecně bez bližší specifikace. Co z definice tedy vyplývá? Z první části jednoznačně vyplývá sloučení s již existujícím postem Generálního tajemníka Rady. Toto sloučení mohlo nasvědčovat tomu, že snahou bylo omezit politický vliv zmocněnce a zvýraznit „úřednický charakter“ jeho funkce.³⁷ Dále je v článku řečeno, že Vysoký zmocněnec „napomáhá Radě v otázkách SZBP“. Hlavní institucí, která měla udávat obecné směry a vymezovat zásady Společné zahraniční a bezpečnostní politiky zůstala však i nadále Evropská rada.³⁸ Rada EU nicméně „zajišťuje jednotu, soudržnost a účinnost postupu Unie.“³⁹ Poslední část článku 26 Amsterdamské smlouvy se věnuje reprezentaci Evropské unie navenek. Uvádí se zde, že dialog se třetími stranami vedl

³⁵ V Amsterdamské smlouvě pozměňující smlouvu o Evropské unii se objevuje v článku J.16 výraz Vysoký zástupce pro SZBP.

³⁶ Čl. J.16 Smlouvy o EU revidované Amsterdamskou smlouvou

³⁷ Karásek, 2006, str. 111.

³⁸ Čl. J.3 Smlouvy o EU revidované Amsterdamskou smlouvou.

³⁹ Tamtéž.

Vysoký zmocněnec „na žádost předsedy“⁴⁰ Právě sousloví „na žádost předsedy“ je v tomto případě dosti podstatné, vezmeme-li v úvahu v té době vzrůstající roli Evropské rady jako iniciátora, zprostředkovatele a vnějšího mluvčího (skrže tehdy uplatňovaný systém předsednictví). To mohlo mít dopad na fungování instituce Vysokého zmocněnce.⁴¹, neboť to vedlo k debatě, kdo navenek Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie reprezentuje. Více se vztahu Vysokého zmocněnce s předsedajícím státem věnuji v další podkapitole.

V rámci Amsterdamské smlouvy mohla instituce Vysokého zmocněnce narážet na další vytvořené termíny – tzv. Speciální zástupce (*Special Representatives*), jež jednali v oblastech a zemích primárního zájmu Evropské unie. Tito Speciální zástupci byli jmenováni Radou.⁴² Nedostatečné definování funkce Vysokého zmocněnce ve smlouvě, stejně jako nejasné pravomoci vyvolávaly diskuzi nad samotným významem funkce. Do debaty zasáhla i „otázka demokratického deficitu“. Jak upozorňovali Fiala s Pitrovou, Evropský parlament nebyl institucí, která Vysokého zmocněnce volila, na volbu neměla žádný vliv. Vysoký zmocněnec byl jednomyslně schvalován Radou. Podobně na tom bylo při procesu kontroly – Vysoký zmocněnec „je odpovědný pouze předsedající zemi a mechanismus jeho odvolání během jeho funkčního období není ve smlouvě formulován.“⁴³ Měl-li parlament nějaké pravomoci související s institucí Vysokého zmocněnce, jednalo se především o vliv v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky jako takové. Především mu náleželo právo konzultace hlavních hledisek a možností s předsedajícím státem, přičemž názory Parlamentu měly být „náležitě brány v úvahu“.⁴⁴ Ve Smlouvě o Evropské unii se dále uvádí, že Parlament byl o vývoji Společné zahraniční a bezpečnostní politiky pravidelně informován Komisí a předsedajícím státem, Parlament poté každoročně pořádal rozpravu o pokroku.⁴⁵ Za zlepšením vzájemných vztahů stála častá účast, ať už Javier Solana nebo jeho úředníků, v různých parlamentních skupinách a při plenárních zasedáních. Parlament byl pro politiku Vysokého zmocněnce v neposlední řadě důležitý zejména proto, že schvaloval rozpočet.

⁴⁰ Čl. 26 Smlouvy o EU revidované Amsterdamskou smlouvou.

⁴¹ Regelsberger, 2011, str. 21.

⁴² Čl. J.3 Smlouvy o EU revidované Amsterdamskou smlouvou.

⁴³ Fiala, Pitrová, 2009, str. 631.

⁴⁴ Čl. J.11 Smlouvy o EU revidované Amsterdamskou smlouvou.

⁴⁵ Tamtéž.

Diskuzi o významu funkce zmocněnce v neposlední řadě vzbuzoval i vzájemný vztah Vysokého zmocněnce a Evropské komise, resp. komisaře pro vnější vztahy. Právě mezi těmito dvěma institucemi docházelo k největšímu srovnávání, proto se spojitosti mezi nimi budu věnovat dále.

Role Vysokého zmocněnce byla později zmíněna v Závěrečné zprávě setkání Evropské rady v Helsinkách, jež probíhalo v prosinci 1999. Vysoký zmocněnc měl asistovat Radě při vytváření návrhů politiky a napomáhat při uskutečňování rozhodnutí v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Explicitně byl ve zprávě uveden zájem Evropské unie o stabilitu a bezpečnost v regionu jihovýchodní Evropy. Evropská rada v této souvislosti vyzývala Vysokého zmocněnce, aby společně s Komisí předložil politicko-ekonomickou analýzu perspektivy regionu.⁴⁶

Christopher Hill v souvislosti s kompetencemi Vysokého zmocněnce tvrdí, že jeho kompetence mohly být rozdělovány dvojím způsobem. Prvními byly kompetence administrativní, ve kterých se zmocněnc choval jako administrátor Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Druhou část tvořily kompetence vycházející z poslední části článku 26 Amsterdamské smlouvy, tj. vymezovaly zmocněnce jako reprezentanta Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jako vnější tvář EU. Christopher Hill tak podotýká, že se Vysoký zmocněnc nechoval jako samostatný aktér, ale pouze jako agent pověřený členskými státy.⁴⁷ Podobné otázce se věnuje ve své kapitole Hylke Dijkstra. Činnost zmocněnce dělí na byrokratickou (tj. úřednickou), jíž se Vysoký zmocněnc věnoval v rámci svého úřadu. Druhá činnost, politická, představovala působení Vysokého zmocněnce na půdě Rady.⁴⁸

Téměř další dva roky od podpisu Amsterdamské smlouvy trvalo, než byl první Vysoký zmocněnc jmenován. Členské státy se dlouho nemohly na kandidátovi shodnout, dojednán byl až na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999. K oficiálnímu jmenování došlo na základě rozhodnutí Rady ze září 1999, kdy byl do funkce prvního Vysokého zmocněnce jmenován Javier Solana. Pětileté funkční

⁴⁶ Helsinki European Council. Presidency Conclusions, 1999. Dostupné na: www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm?textMode=on, 15. 1. 2012.

⁴⁷ Hill, 2003, str. 27.

⁴⁸ Dijkstra, 2011, str. 67.

období začalo 18. října 1999.⁴⁹ Jak podotýká Regelsberger, volba stála na straně silnějších států, které preferovaly v pozici Vysokého zmocněnce silnou osobnost, zatímco menší státy se obávaly o svůj vliv v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁵⁰

Jmenování Javiera Solany vycházelo nejen z jeho předešlých zkušeností, ale také z mezinárodní situace té doby. Evropská unie potřebovala zlepšit reputaci své participace během krize na Balkáně a Solana se zdál na nově vytvořený post v této souvislosti ideálním kandidátem. Několik let působil jako ministr ve španělské vládě, mimo jiné jako španělský ministr zahraničí, přičemž v této době Španělsko zrovna předsedalo Evropské unii. Solana tak už byl na půdě Evropské unie v povědomí, což bylo jistě výhodou. V letech 1995 až 1999 působil jako Generální tajemník Severoatlantické aliance.⁵¹ Právě tato zkušenost byla se jmenováním do funkce Vysokého zmocněnce zmiňována nejčastěji. „Solanova blízkost k NATO byla považována za více než užitečnou vzhledem k narůstajícím obavám, že vznikající Evropská bezpečnostní a obranná politika by mohla narušit vzájemné vztahy Evropské unie a NATO, resp. USA.“⁵² Za „vynikající signál Američanům“ označil volbu Javiera Solany Charles Grant z nezávislého evropského think-tanku, který dále dodal, že evropská zahraniční politika nebude úspěšná, bude-li konkurovat americké. Úspěchu lze dosáhnout jedině vzájemnou spoluprací.⁵³ Od Javiera Solany se však očekávala nejen spolupráce se Severoatlantickou aliancí či vyřešení krize na Balkáně, největší výzva byla mnohem triviálnější - dát Evropské unii v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky jeden společný hlas, což s narůstajícím počtem členských států nebyl jednoduchý úkol.

Smlouva z Nice, jež byla přijata v roce 2000, obecně mnoho změn ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice nepřinesla. Důvodem k tomu je zejména příliš krátká doba, jež uběhla od přijetí předešlé Amsterdamské smlouvy. Přijatá legislativa

⁴⁹ Council Press Release, 10855/99, 16. 9. 1999. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/10855.d9.htm, 16. 1. 2012.

⁵⁰ Regelsberger, 2011, str. 22.

⁵¹ Javier Solana CV. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/javier-solana-offline/cv?lang=en, 16. 1. 2012.

⁵² Solana's closeness to NATO was seen as beneficial in calming concerns that the nascent ESDP might upset EU-NATO/American relations. Regelsberger, 2011, str. 22.

⁵³ The Christian Science Monitor. 4. 6. 1999. Now US can ring up „Mr.Europe“ NATO chief Javier Solana to become the European Union's chief diplomat. Dostupné na: www.csmonitor.com/1999/0604/p6s1.html, 20. 3. 2012

v Amsterdamu se stále spíše uváděla v praxi, a tudíž všeobecně převládal názor, že je příliš brzy pouštět se do reformy.⁵⁴ Co je však důležité, Smlouva z Nice začlenila do struktur Evropské unie, resp. pod hlavičku SZBP, Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku. To mělo vliv na pozici Vysokého zmocněnce především proto, že došlo k vytvoření řady nových orgánů a agentur, které spadaly do jeho kompetencí. Konkrétním příkladům se věnuji dále.

Na základě Rozhodnutí rady ze dne 29. června 2004 bylo funkční období Javieru Solaně jako Vysokého zmocněnce obnoveno, resp. prodlouženo o dalších pět let.⁵⁵

3.2 Kooperace s dalšími institucemi EU

V této podkapitole se budu věnovat vzájemné spolupráci Vysokého zmocněnce s dalšími orgány a institucemi Evropské unie. Jednak to budou hlavní orgány Evropské unie, s nimiž Vysoký zmocněnec více či méně spolupracoval. První část tvořila spolupráce tzv. trojky, tj. Vysokého zmocněnce, předsedajícího členského státu a Komise. Druhou formou kooperace byla činnost Vysokého zmocněnce s orgány, které přímo spadaly do jeho pravomocí, tj. Vysoký zmocněnec se podílel na jejich činnosti. K posílení pravomocí Vysokého zmocněnce došlo v souvislosti s formováním Evropské bezpečnostní a obranné politiky. V jejím rámci vznikla řada nových agentur a středisek, které poskytly Vysokému zmocněnci nové možnosti působení.

3.2.1- Evropská trojka – Vysoký zmocněnec, předsednictví a Komise

Uskupení tzv. trojky bývalo kritizováno jako zbytečně složitý a neúčinný systém „symbolizující slabost Evropské unie jako globálního politického hráče.“⁵⁶ Vzhledem ke třem různým institucím, jež měly co do činění s vnější činností Evropské unie, hrozila nejen nedostatečná koordinace, ale také vzájemná konkurence.⁵⁷ Co se týče spolupráce Vysokého zmocněnce s předsedajícím státem, nastínila jsem zmiňované problémy již na začátku kapitoly. Mezi těmito dvěma institucemi docházelo především ke konfrontaci v tom, kdo reprezentuje Evropskou unii navenek. Obecně můžeme říci,

⁵⁴ Regelsberger, 2011, str. 22.

⁵⁵ Rozhodnutí rady, 2004/537/ES, Euratom. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:236:0016:0016:CS:PDF, 23. 1. 2012.

⁵⁶ „...symbolizing the weakness of the EU as a global political actor.“ Bengtsson; Allen, 2011, str. 109.

⁵⁷ Bengtsson; Allen, 2011, str. 109.

že větší slovo měl předsedající stát, neboť jak už z Amsterdamské smlouvy vyplývalo, Vysoký zmocněnec jednal „na žádost předsedy“ Rady. Samozřejmě docházelo k rozdílným postojům předsedajících členských států. Menší a ne tolik výrazné státy usilovaly o užší spolupráci s Vysokým zmocněncem. Naopak státy větší, například Francie, vystupovaly navenek samostatně a Vysokého zmocněnce zapojovaly do činnosti minimálně.⁵⁸ V podstatě tedy záleželo na vůli předsedajícího státu, nakolik byl ambiciózní a přál si vystupovat spíše sám, v tomto případě byl Vysoký zmocněnec nucen ustoupit na scéně do pozadí nebo předsedající stát s Vysokým zmocněncem vycházel a kompetence si rozdělily.⁵⁹ Zpravidla ovšem platilo, že předsedající stát si přál působit jako hlavní aktér a nechtěl omezit své vnější působení Vysokým zmocněncem. Systém předsednictví ve své zprávě o fungování Rady kritizoval i Javier Solana. Uvedl, že zatímco systém měl zaručovat stabilitu a kontinuitu, výsledkem byl pravý opak. Předsednictví bylo podle zprávy zdrojem nerovnováhy v rámci Unie a Solana upozorňoval, že po rozšíření o další členské státy to bude ještě více patrné.⁶⁰

Za nejvíce diskutabilní a problematický se považoval vztah Vysokého zmocněnce s Evropskou komisí. Jak jsem již uvedla při vytváření funkce zmocněnce, Komise se obávala ztráty své úlohy a kompetencí, Vysokého zmocněnce považovala za element, jež může narušit dosavadní institucionální rovnováhu. Obavy vzbuzovala zejména možná duplicita činností Vysokého zmocněnce a Komisaře pro vnější vztahy.

Jakou činností se konkrétně Generální ředitelství pro vnější vztahy⁶¹ zabývalo? V rámci Komise spadala pod vnější vztahy mnohem širší agenda, než jen Společná zahraniční a bezpečnostní politika. Komisař pro vnější vztahy mohl spolupracovat s komisařem pro obchod, rozvoj, politiku rozšiřování či zemědělství. Obecným úkolem RELEXU byla podpora Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přičemž hlavní úkoly ředitelství byly následující: Komise udržovala v činnosti diplomatická zastoupení ve třetích zemích, tj. mimo EU, mohla jí být svěřena role vyjednavče smluv se třetími zeměmi, a vypracovávala zprávy o kandidátských zemích.⁶² Dále koordinovala činnost Komise v rámci SZBP a měla za úkol, rovněž v rámci Komise, vyjednávání

⁵⁸ Tamtéž, str. 116.

⁵⁹ Regelsberger, 2011, str. 26.

⁶⁰ EUObserver. 12. 3. 2002. Solana report attacks rotation of EU presidency. Dostupné na: www.euobserver.com/9/5496, 16. 3. 2012.

⁶¹ Často se používá jen zkráceného názvu ředitelství, DG RELEX, či jen RELEX.

⁶² Šlosarčík, 2010, str. 64.

s mezinárodními organizacemi (např. OSN, NATO, OECD). Pravomoci Komise nicméně byly ve vztahu k Radě omezeny, rozhodnutí vyžadovala jednomyslnost členských států. Komise měla však právo navrhnout použití specifických nástrojů Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁶³ Disponovala také další, významnou, pravomocí. Komise byl tím orgánem, který navrhoval a po schválení realizoval rozpočet Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Právě limitovaný rozpočet mohl omezovat Vysokého zmocněnce při posilování jeho pozice.⁶⁴

Během funkčních období Javier Solana se na postu komisaře pro vnější vztahy vystřídal dva představitelé. Za předsedy Komise Prodiho, v letech 2000 až 2004, působil jako komisař pro vnější vztahy Chris Patten, bývalý guvernér Hong Kongu. V roce 2004 ho vystřídala někdejší rakouská ministryně zahraničí Benita Ferrero-Waldner.⁶⁵

Na rozdílnost poukázal Steven Everts. Javier Solana mohl vydávat prohlášení a organizovat jednání, ale chyběly mu politické nástroje, kterými by své návrhy uvedl v praxi. Oproti tomu komisař pro vnější vztahy, disponoval přesným opakem. Patten měl ony politické nástroje, ale chyběl mu mandát a autorita vyjednávat. Ačkoli si Steven Everts nebyl jistý spoluprací v budoucnu, podotýká, že vzájemná kooperace fungovala dobře.⁶⁶ Ne málo k tomu jistě přispěly i vzájemné osobní vztahy mezi Javierem Solanou a Chrisem Pattenem, které okolí charakterizovalo za velmi dobré, na rozdíl od jeho nástupce, komisařky Ferrero-Waldner.

3.2.2 Ostatní orgány

Zvláštní deklarací připojenou k Amsterdamské smlouvě byl ustanoven Útvar pro plánování politiky a včasné varování (*Policy Planning and Early Warning Unit*, dále jen PPEWU). Jak vyplývá z prohlášení, PPEWU se začlenilo do struktur generálního sekretariátu Rady EU a bylo odpovědné Vysokému zmocněnci. Předpokládala se i spolupráce s Komisí. Mezi hlavní úkoly Útvaru patřilo monitorování a analyzování oblastí spadajících pod společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Dále vyhodnocovalo zájmy Evropské unie a, jak už z názvu Útvaru vyplývá, monitorovalo

⁶³ Sabathil, Joos, Kessler, 2008, str. 192.

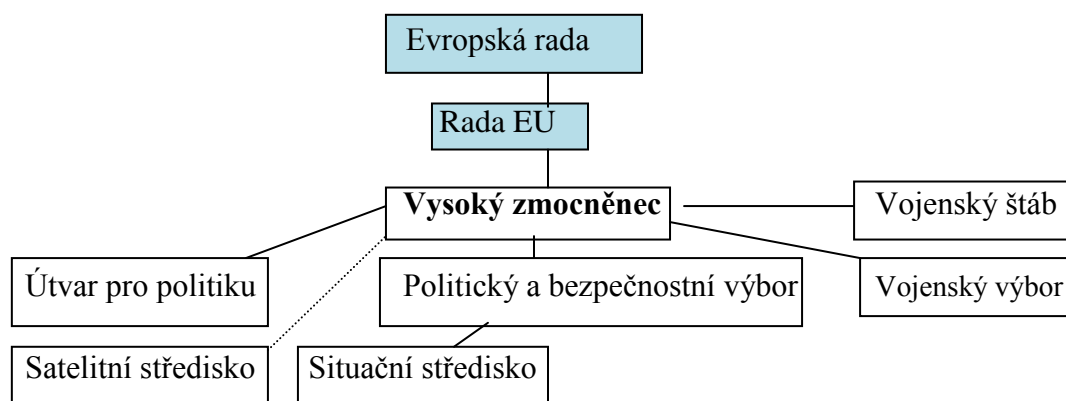
⁶⁴ Financial Times. 10. 7. 2002. Europe's divided self: Javier Solana's attempts to put forward a coherent EU foreign policy have been hampered by inconsistency, ambiguity and the lack of a receptive ear in Washington, says Judy Dempsey.

⁶⁵ Bengtsson, 2011, str. 122.

⁶⁶ Newsweek. 17. 6. 2002. Europe's Mr. Fix-It.

vnější situaci s úkolem včasné Unii varovat. Co se týče samotného složení Útvary, byli zde zastoupeni nejen zaměstnanci generální sekretariátu Rady, ale také členské státy, Komise a Západoevropská unie.⁶⁷

Jak jsem uvedla již v úvodu této podkapitoly, mnoho nového pro funkci Vysokého zmocněnce přineslo vytváření Evropské bezpečnostní a obranné politiky. Postupné vytváření vlastních vojenských struktur Evropské unie vedlo zároveň k posilování pozice Vysokého zmocněnce. Orgánem, jenž byl v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky zřízen, byl Politický a bezpečnostní výbor (*Political and Security Committee*). Základním cílem Výboru mělo být přijímání opatření v případě krize a tomu předcházející vymezování reakce Evropské unie. Jak se uvádí v rozhodnutí Rady, mohl Vysoký zmocněnec „po konzultaci s předsednictvím, aniž je dotčen článek 18 Smlouvy o Evropské unii, předsedat PBV, zejména v případě krize.“⁶⁸ Součástí výboru bylo i tzv. Situační středisko, jehož úkolem byla podpora a poskytování informací Výboru. Řízením Situačního střediska byl pověřen Vysoký zmocněnec.⁶⁹ Vysoký zmocněnec dosáhl výraznější pozice i v dalších nově vzniklých orgánech, například ve Vojenském výboru EU, Vojenském štábu nebo ve speciálním štábu Evropské unie, tzv. Satelitním středisku.⁷⁰ Vojenský štáb disponoval stálými vojenskými experty, kteří byli nápomocni Vysokému zmocněnci⁷¹. Pro lepší představu institucionálního rámce si dovoluji použít schéma, jež ve své publikaci načrtl Tomáš Karásek.



⁶⁷ Amsterdamská smlouva. Prohlášení o zřízení jednotky pro strategické plánování a včasné varování.

⁶⁸ Rozhodnutí Rady, 2001/78/SZBP. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:01:32001D0078:CS:PDF, 21. 1. 2012.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ Karásek, 2006, str. 117.

⁷¹ European Union Military Staff. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/eu-military-staff?lang=en, 21. 1. 2012.

Schéma 1: Bezpečnostní a vojenské struktury Evropské unie

(Převzato z: Karásek, 2003, str. 119)

Z převzatého schématu je patrné, že Vysoký zmocněnec byl nyní zapojen mnohem více, slovy Karáska: „...namísto volně koordinované soustavy orgánů vzniká výrazně hierarchická struktura, v níž hraje Vysoký zmocněnec roli vrcholného administrativního koordinátora a pomyslného uzlového bodu.“⁷² Při komunikaci s Radou EU, resp. Evropskou radou, figuroval Vysoký zmocněnec jako zprostředkovatel, veškerá komunikace přecházela přes jeho pozici. Ačkoli tedy na jednu stranu zmocněnec neobdržel příliš velké rozhodovací pravomoci, na druhou stranu disponoval v oblasti Evropské bezpečnostní a obranné politiky schopností ovlivňovat agendu.⁷³

Rovněž vytvoření Evropské obranné agentury (*European Defence Agency*) může být chápáno jako posílení pozice Vysokého zmocněnce a rozšíření jeho kompetencí, neboť Vysoký zmocněnec předsedal Řídícímu výboru agentury (*Steering Board*).⁷⁴

3.3 Činnost J. Solany v praxi

Základní výzvou, které Javier Solana čelil, bylo dát jasný směr Společné zahraniční a bezpečnostní politice. Mám tím na mysli jednomyslnost v názorech a postojích mezi jednotlivými členskými státy. Javier Solana se už od začátku svého působení ve funkci Vysokého zmocněnce snažil o zviditelnění Evropské unie navenek. Jeho roli však v mnohých případech omezovalo nedostatečné rozdělení kompetencí vnější reprezentace Unie, zejména mezi zmocněncem a předsednictvím. Ráda bych se v této části zaměřila na úspěchy a neúspěchy Javiera Solany a v závěru stručně jeho funkci zhodnotila.

Velkou měrou se prosadil o to, aby v případě vytváření Evropských obranných a bezpečnostních kapacit nezůstalo jen u plánování. Právě za jeho působení Evropské jednotky zahájily svou účast ve skutečných misích. V úvodu bych se nyní ráda zaměřila

⁷² Karásek, 2006, str. 118.

⁷³ Tamtéž, str. 117.

⁷⁴ Společná akce Rady 2004/551/SZBP. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:245:0017:0028:CS:PDF, 24. 1. 2012.

obecně na to, jaký vliv měl Javier Solana v samotném spuštění vojenské mise. Claudia Major ve své kapitole rozděluje proces spuštění mise na tři základní části – identifikaci problému, formulování politické reakce a samotné rozhodnutí o spuštění mise. Obecně můžeme říci, že Vysoký zmocněnec ovlivňoval určitým způsobem první dvě fáze. Při identifikování mohl vzbudit pozornost daného problému u členských států. V druhém kroku byl, coby Generální tajemník Sekretariátu Rady, zapojen do navrhování dokumentace, která byla dále předána Politickému a bezpečnostnímu výboru a rovněž Radě ministrů pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy. Vysoký zmocněnec přidával své vlastní podněty, které mohly ovlivnit následný proces rozhodování. V zásadní fázi, tj. fázi rozhodovací, však Solana neměl žádný vliv, neboť o spuštění či nespouštění mise rozhodovaly členské státy.⁷⁵ Jinými slovy, Vysoký zmocněnec disponoval určitým vlivem při poskytování informací a při případném spouštění mise Evropské unie, avšak nejednalo se o žádnou formální pravomoc v samotném procesu rozhodování. Tento postup budu nyní prakticky demonstrovat na misi Evropské unie v africké Konžské demokratické republice.

První samostatnou misí Evropské unie, která probíhala bez asistence NATO, byla vojenská mise v Konžské demokratické republice. Javier Solana velmi usiloval o zviditelnění Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie, a mise v Africe k tomu byla příhodná. Rozhodnutí Rady o rozmístění jednotek reagovalo na žádost Generálního tajemníka OSN, resp. na rezoluci Rady bezpečnosti o rozmístění vojenských jednotek. Evropská unie rozmístila své jednotky v červnu 2003⁷⁶, k ukončení mise došlo k 1. září stejného roku, kdy se větší iniciativy chopily opět jednotky OSN.⁷⁷ Není zde mým záměrem popisovat samotný průběh mise. Ráda bych zde jen zdůraznila participaci Vysokého zmocněnce, což nám může dále napovědět o významu této funkce. Javier Solana byl nápomocen Generálnímu tajemníku OSN, Kofi Annanovi, a fungoval jako prostředník mezi OSN a Evropskou unií. Zasadil se také o iniciování jednání se sousedními státy, Ugandou a Rwandou s Konžskou demokratickou republikou, přičemž se účastnil i přímých jednání na místě. To může svědčit o tom, že si členské státy přály, aby Solana převzal pozici hlavního vůdce a diplomata Evropské

⁷⁵ Major, 2011, str. 181.

⁷⁶ Rozhodnutí Rady 2003/432/SZBP. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=cs&ihmlang=cs&lng1=cs,cs&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=285248:cs&page=,> 20. 1. 2012.

⁷⁷ Canadian Military Journal. Spring 2007. Operation Artemis and Javier Solana.

unie, a vyjednače na půdě OSN.⁷⁸ Na druhou stranu však autoři článku o misi Artemis říkají, že míra jeho účasti by se neměla přeceňovat. Zdůvodňují to tím, že o spuštění mise v Africe stály samy členské státy, protože se jednalo o oblast jejich zájmů. Javier Solana v tomto případě nemusel čelit neochotě z jejich strany. Autoři také připomínají, že Solanova aktivita v konžské otázce přišla až poté, co se role vůdce mise ujala Francie a vzrostl počet jednání mezi EU a OSN. První fáze, identifikace problému, tedy nebyla iniciativou Vysokého zmocněnce, ale krokem Francie a OSN.⁷⁹ Autoři tedy dochází k závěru, že „Solana nebyl institucionálně bezvýznamný, ale také není ani ústředním hráčem v identifikování zájmů Evropské unie v Africe.⁸⁰ Vliv Vysokého zmocněnce byl v zásadě limitován postojem členských států.

Formování vlastní Evropské bezpečnostní a obranné politiky patří k oblastem, ve kterých Javier Solana zanechal výraznou stopu. Velké pozornosti dosáhl vytvořením konceptu první Evropské bezpečnostní strategie, na které pracoval v reakci EU na teroristické útoky z 11. září 2001 a následného neúspěchu Evropské unie jako celku ve válce v Iráku.⁸¹ Někteří dokonce označují vytvoření Evropské bezpečnostní strategie za největší přínos Javiera Solany Evropské bezpečnostní politice.⁸² Důležitost strategie Dijkstra zdůrazňuje tím, že se nejednalo o dokument jen v rámci druhého pilíře, nýbrž dokument přesahující zahraniční politiku Evropské unie. Ačkoli s návrhem strategie přišly samy členské státy, Solana sehrál významnou roli v procesu, kterým tento dokument procházel. Solana tak v tomto případě nejen přesáhl „institucionální hranice“ svého úřadu a dokázal v rozdílných postojích členských států k invazi do Iráku vyzdvihnout naopak to, co členské státy spojovalo.⁸³

Solana se velmi usilovně snažil o vyřešení situace na Balkáně. S touto oblastí měl zkušenosti už coby generální tajemník NATO. Ať už Solana sám, nebo komisař pro vnější vztahy Chris Patten, oblast nepokojů velmi často navštěvovali.⁸⁴ Jeho strategie se v tomto případě skládala z pomoci pro rekonstrukci regionu, hlubší spolupráce

⁷⁸ Canadian Military Journal. Spring 2007. Operation Artemis and Javier Solana.

⁷⁹ Major, 2011, str. 185.

⁸⁰ „Solana was not institutionally „irrelevant“, but also does not appear to have been a central player in identifying EU interests in Africa. Hendrickson, Strand, Raney. Operation Artemis and Javier Solana, p. 40.

⁸¹ Regelsberger, 2011, str. 27.

⁸² Dijkstra, 2011, str. 74.

⁸³ Tamtéž, str. 74.

⁸⁴ Newsweek. 17. 6. 2002. Europe's Mr. Fix-It.

s politickými vůdci a především tvrdým diplomatickým vyjednáváním. V Makedonii tak došlo ke zlepšení situace poté, co započala spolupráce Evropské unie a NATO s místními složkami, přičemž vliv Evropské unie byl následným spuštěním mise Concordia dlouhodobějšího charakteru.⁸⁵ Evropská komise se, velkou měrou s podporou Vysokého zmocněnce, podílela na budování ekonomických struktur a celkové stabilizace Kosova. Důležitou roli sehrál Solana při iniciaci Státního společenství Srbska a Černé Hory.⁸⁶

Problematickým však zůstávalo rozdělení kompetencí mezi Vysokým zmocněncem a předsedajícím státem. Mezi příklady, kdy byl Vysoký zmocněnec podle Regelsberger zastíněn jinými aktéry patří například řešení situace v Iránu, kdy se iniciativy ujala Francie, Německo a Velká Británie. Ustoupit ze scény musel Javier Solana dále za francouzského předsednictví, kdy se role hlavního aktéra zhostil Nicolas Sarkozy. Malého vlivu Solana dosáhl na půdě OSN.⁸⁷ Naopak angažovanosti dosáhl Solana v již zmíněném vztahu ke krizi na Balkáně (stabilizace Makedonie, zprostředkování vyjednávání mezi Černou horou a Srbskem), v menší míře pak v situaci na Blízkém východě. Například v roce 2000 na summitu v Sharm El Sheikh byl Javier Solana pověřen rolí zástupce členských států Unie, a to na žádost francouzského prezidenta Jacquesa Chiraca.⁸⁸ Ačkoli podle Javiera Solany došlo na summitu jen k malému pokroku při zastavení vzájemného násilí mezi Palestinci a Izraelci⁸⁹, pro Evropskou unii byl summit významný z hlediska pokroku směrem k jednotné reprezentaci zahraniční politiky Unie. Regelsberger dochází k závěru, že celkově se Javieru Solanovi podařilo posílit pozici Evropské unie na mezinárodní scéně. Stalo se tomu tak zejména v případech, kdy Solana svým jednáním a osobností předčil menší a nevýrazný předsedající stát, k čemuž mu výrazně posloužily předchozí zkušenosti a získané kontakty.⁹⁰

Ještě jedna věc, kterou považují za zajímavou zmínit. Zatímco na začátku funkčního období měl Javier Solana k dispozici cca 70 úředníků, při jeho odchodu

⁸⁵ Algieri, 2011, str. 131.

⁸⁶ Tamtéž, str. 168.

⁸⁷ Regelsberger, 2011, str. 26.

⁸⁸ Newsweek. 17. 6. 2002. Europe's Mr. Fix-It.

⁸⁹ Albawaba. 17. 10. 2000. Solana speaks of 'a little bit of progress' at Sharm El-Sheikh summit. Dostupné na: www.albawaba.com/news/solana-speaks-little-bit-progress-sharm-el-sheikh-summit, 10. 3. 2012.

⁹⁰ Regelsberger, 2011, str. 26 – 28.

z úřadu v roce 2009 jich bylo již mezi 600 – 700. Hylke Dijkstra toto považuje za významný úspěch, kdy se Solanovi podařilo vybudovat silnou základnu podporující jeho úřad.⁹¹ Otázkou zůstává, nakolik je tato široká struktura úředníků skutečně uplatnitelná a nepostradatelná v praxi, či se jen jedná o narůstající byrokracii Evropské unie.

Na jednu stranu tedy můžeme říci, že vytvoření funkce Vysokého zmocněnce bylo pouze kompromisním řešením, aniž by zmocněnci byly dány větší pravomoci. Jeho zakotvení v Amsterdamské smlouvě je často chápáno za příliš obecné a ponechává poměrně velký prostor pro flexibilní úkoly. Státy si v případě Společné zahraniční a bezpečnostní politiky jednoznačně chtěly nechat své výsadní postavení, o čemž svědčila stále silná pozice předsednického státu. Na druhou stranu tak může být volba Javiera Solany zarážející, protože členské státy si vědomě zvolily výraznou osobnost, která vzbuzovala respekt. Solana disponoval nejen výše zmíněnými zkušenostmi, ale zejména také silnou vůlí a odhodláním postavit se do čela společné zahraniční a bezpečnostní politiky a udělat z ní politiku koherentní a akceschopnou. Velkou měrou se zasloužil o zviditelnění Evropské unie ve světě. V tomto případě jmenování Javiera Solany ostře kontrastuje s volbou Catherine Ashtonové, jež stanula coby jeho nástupkyně v čele transformovaného úřadu Vysokého představitele, o čemž ostatně bude pojednávat poslední kapitola mé práce. Vytvoření úřadu Vysokého zmocněnce však nepřineslo zodpovězení na otázku, kdo z formace tzv. trojky je ve skutečnosti reprezentantem a tváří Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Konfrontace mezi Komisí, předsednictvím Rady a Vysokým zmocněncem byla stále patrná.

⁹¹ Dijkstra, 2011, str. 65.

4. Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu a post ministra zahraničí EU

„Smlouva o Ústavě pro Evropu znamená, a to fundamentálně, zcela něco nového oproti Římské, tak Maastrichtské smlouvě. Od především hospodářského zájmu je přecházeno na pole ryze politické.“⁹² Tak stručně představuje Ústavní smlouvu Aleš Pejchal. Pejchal toto tvrzení dokládá odkazem na preambuli Ústavy. V jejím úvodu se říká: „Inspirující se evropským kulturním, náboženským a humanistickým odkazem, ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu...“⁹³ Pejchal také upozorňuje na závěr preambule, kde se projevuje vděčnost Evropskému konventu za vypracování návrhu Ústavy. Podle Pejchala se jedná ve vztahu k zastupitelské demokracii o zvláštnost, neboť se tak zdůrazňuje to, že návrh byl vypracován někým jiným, než členskými státy Unie.⁹⁴

Ústavní smlouva skutečně přišla s řadou inovací a úprav, ať už se jednalo o úpravu systému předsednictví, fungování Komise či vytvoření stálého předsedy Evropské rady. Kritici však upozorňovali na to, že přijetí ústavy by mohlo znamenat konečnou ztrátu svrchovanosti členských států. Podle článku 6 Ústavní smlouvy totiž unijní právo dostává přednost před právními řády jednotlivých členských států.⁹⁵ Toto sice platí i dnes, ale není to ukotveno ve smlouvách. Ústavní smlouva tak rozvířila debatu o tom, kam až jsou členské státy ochotny ustoupit Evropské unii, resp. do jaké míry se zbaví svých pravomocí na úkor Unie. V Ústavní smlouvě se objevila možnost členského státu dobrovolně ze struktur Evropské unie vystoupit.⁹⁶ Kolektiv autorů v publikaci Ústavní právo Evropské unie poukazuje na nepřehlednou strukturu návrhu, složitost a nepřilíšnou čtivost. Z tohoto hlediska proto považují za důležité vytvoření „srozumitelného základního zákona“,⁹⁷ který by vedl k přiblížení Evropské unie občanům a možnost identifikace s ní.⁹⁸ Na druhou stranu však v závěru uvádí, že

⁹² Pejchal, 2005, str. 16.

⁹³ Preambule Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

⁹⁴ Pejchal, 2005, str. 16.

⁹⁵ Čl. 6. Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

⁹⁶ Blahož, Klíma, Skála, 2003, str. 519.

⁹⁷ Tamtéž, str. 530.

⁹⁸ Tamtéž, str. 530.

paradoxně to nakonec nejsou sami občané, kdo se k přijetí návrhu Ústavy vyjádří⁹⁹ (za předpokladu, že se stát nerozhodne uspořádat referendum, pozn. autorky). Už jsem zde uvedla, že návrh Ústavy předpokládal založení funkce stálého předsedy Evropské rady. To však nebyla jediná institucionální změna. Možná ještě větší diskuzi vyvolala pozice Ministra zahraničních věcí Unie, jež vycházela z dosavadního postu Vysokého zmocněnce.

Mezi návrhem ministra zahraničních věcí Unie a realizací akceptované funkce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku EU došlo jen k menším změnám. Proto se v této kapitole nebudu tolik věnovat tomu, co bude řečeno v následující kapitole věnované jen Vysokému představiteli. Uvedu zde pouze základní funkci ministra, přičemž důraz bude kladen případně na to, co poté Lisabonská smlouva dále upravila.

Důvody toho, proč se představitelé Evropské unie vůbec rozhodli operovat s personifikací společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jsem nastínila v předchozí kapitole. Instituce Vysokého zmocněnce zkrátka nefungovala tak, jak by si Evropská unie, resp. členské státy, představovaly. Bylo třeba změn jak ve vnitřním vymezení funkce, tj. na půdě Unie, v rámci dalších orgánů, a zejména ve vztahu k vnějšímu prostoru Unie. Pokud chtěla být zahraniční a bezpečnostní politika Unie brána ve světě skutečně vážně, musela také tak vystupovat. Dosavadní různorodá reprezentace Unie třemi orgány (Komise, předsednictví, Vysoký zmocněnec) často vedla k tomu, že Vysoký zmocněnec byl obcházen a jednání se ujal samy členské státy. Už v závěrečné zprávě pracovní skupiny pro vnější vztahy, publikované v roce 2002, se jako jeden z úkolů nové funkce uvádí „zajištění vnější reprezentace Unie, nahrazení stávající trojky.“¹⁰⁰

Kontroverzním se pro některé členské státy stal už samotný název nové funkce. Označení „Ministr zahraničních věcí“ už mnohem jasněji vypovídalo o jeho silnější pozici. David Král se v této souvislosti ptá, „do jaké míry je skutečně vhodné hovořit o ministru, když ústava zároveň nevytváří vládu EU?“¹⁰¹ V závěrečné zprávě pracovní

⁹⁹ Blahož, Klíma, Skála, 2003, str. 532.

¹⁰⁰ „Ensure the external representation of the Union, replacing the current Troika.“ (Final report of Working Group VII on External Action, CONV 459/02. Dostupné na: www.register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf, 4. 2. 2012.)

¹⁰¹ Král, 2005, str. 8.

skupiny pro vnější vztahy, ze které poté Ústava vycházela, se operuje s termínem Evropský vnější představitel (*European External Representative*). Za výhodu užití tohoto názvu se uvádělo, že podobný titul se neužívá na národní úrovni států. Dalšími návrhy byl právě Ministr zahraničních věcí nebo Evropský zahraniční tajemník (*European Foreign Secretary*).¹⁰² Vhodné podotknout již nyní, že právě z názvu užitého v Ústavě se později v Lisabonské smlouvě upustilo a nahradil ho, titul méně honosný, Vysoký představitel.

A jaké měly být hlavní rozdíly mezi funkcí Vysokého zmocněnce a ministra zahraničí? Za největší a nejradikálnější změnu bylo považováno zajisté sloučení postu komisaře pro vnější vztahy a Vysokého zmocněnce, přičemž ministr měl být zároveň místopředsdou Komise. V anglické literatuře se v této souvislosti užívá termínu „double-hatting“, tedy něco jako dvojí klobouk.¹⁰³ Jak se uvádí v Ústavní smlouvě: „V rámci Komise odpovídá za úkoly (ministr zahraniční, pozn. autorky), které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů a za koordinací dalších hledisek vnější činnosti Unie.“¹⁰⁴ David Král však upozorňoval na možné rozpory mezi komisařem pro vnější vztahy a dalšími komisaři, do jejichž agendy také vnější vztahy patří. Mohlo by to vést, jeho slovy, „k narušení současného teoretického principu rovnosti komisařů.“¹⁰⁵ Další zásadním krokem k jednotné reprezentaci zahraniční a bezpečnostní politiky je fakt, že ministr zahraničí by přijetím Ústavní smlouvy také předsedal Radě pro zahraniční věci,¹⁰⁶ čímž by byl zrušen dosavadní systém rotujícího předsednictví.¹⁰⁷

Vrátím se ještě krátce k další nově vytvořené pozici, a to ke Stálému předsedovi Evropské rady. Právě mezi ním a Ministrem zahraničí by mohlo docházet k určité konfrontaci, neboť Ústavní smlouva nedostatečně definovala, jak jsou mezi těmito dvěma institucemi rozděleny kompetence. Mám tím na mysli kompetence v rámci vnějších vztahů. Ústavní smlouva pouze říkala, že Stálý předseda Evropské rady má

¹⁰² Final report of Working Group VII on External Actio, CONV 459/02. Dostupné na: www.register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf, 4. 2. 2012.

¹⁰³ Rüger, 2011, str. 213.

¹⁰⁴ Čl. 8 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

¹⁰⁵ Král, 2005, str. 9.

¹⁰⁶ Čl. 28 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

¹⁰⁷ Zrušen by byl jen v rámci formace Rady ministrů pro zahraniční věci, v ostatních formacích Rady by systém předsednictví nadále platil.

také právo zastupovat Evropskou unii v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, ale pouze tak „aniž jsou dotčeny pravomoci ministra zahraničí.“¹⁰⁸

V neposlední řadě je tu vznik Evropského útvaru pro vnější činnost. Ústavní smlouva samotnou činnost útvaru blíže nedefinovala, avšak zmiňovala jeho složení. Součástí nově vzniklé instituce měly být jak relevantní orgány Rady a Komise, tak dále diplomaté z jednotlivých členských států. Evropský útvar pro vnější činnost měl být základním opěrným bodem ministra zahraničí.¹⁰⁹ V podstatě nezměněný zůstal tento útvar při přijetí Lisabonské smlouvy, proto se jeho činnosti budu podrobněji věnovat v následující kapitole. David Král se jen pozastavoval nad institucionálním zařazením útvaru. Diskuze se vedly nad tím, zda má útvar fungovat samostatně a nezávisle na ostatních orgánech Unie, či se má začlenit do struktur Komise nebo Rady, případně rozdělit tak, aby spadl pod oba tyto orgány.¹¹⁰

Brian Crowe, bývalý člen Solanova úřadu, poukazoval na hrozící „schizofrenii“, resp. trojí odpovědnost. Ministr bude zodpovědný Radě, Komisi, kde by působil jako první místopředseda a Stálému předsedovi Evropské rady. Upozorňoval také na stálou důležitost členských států. Jak píše: „Na rozdíl od ministrů zahraničí členských států, Ministr nebude mít autoritu založenou na důležitosti jeho země nebo jiné důvody pro to, aby mu ostatní věnovali pozornost. Oproti i tomu nejmenšímu členskému státu, nemá právo volit ani vetovat.“¹¹¹ Proto za hlavní výzvu funkce nového ministra zahraničních věcí považoval Brian Crowe udržování jednoty a důvěry mezi členskými státy.¹¹² Samozřejmě nejen mezi členskými státy, ale také mezi státy a ministrem samotným.

Na nepřijetí Smlouvy o Ústavě měly svým konečným slovem podíl členské státy. Zaměřím se nyní krátce na jejich postoj, konkrétně na jejich stanovisko k funkci Ministra zahraničí. Francie a Německo, jež měly velký podíl na vytváření nové funkce Ministra, se kladně dívaly na spojení pozic dosavadního Vysokého zmocněnce a Komisaře pro vnější vztahy. Konzervativní a euroskeptické Velké Británii se nelíbil nejen samotný název nové funkce, ale byla i proti tomu, aby Ministr byl součástí

¹⁰⁸ Čl. 22 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

¹⁰⁹ Čl. 296 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

¹¹⁰ Král, 2005, str. 10.

¹¹¹ Crowe, 2005, str. 2.

¹¹² Tamtéž, str. 9.

Komise.¹¹³ Nebránila se však návrhu, aby Ministr předsedal Radě pro zahraniční věci a měl právo iniciativy.¹¹⁴ Rezervovaný postoj k Ministru zahraničí zaujímaly i Česká republika s Polskem.¹¹⁵ Švédská vláda ve svém prohlášení na mezivládní konferenci uvedla, že na jednu stranu stojí za návrhem viditelnějších a efektivnějších vnějších vztahů, avšak na druhou stranu není zastáncem sloučení pozice Vysokého zmocněnce a Komisaře pro vnější vztahy.¹¹⁶ Zastáncem užších vazeb mezi Komisí a Ministrem zahraničí bylo naopak Finsko, které zároveň podporovalo silnější postavení Ministra zahraničí.¹¹⁷ Debatu nejen o funkci Ministra zahraniční však ukončila referenda ve Francii a v Nizozemsku z roku 2005, která Smlouvu o Ústavě zamítla. Jak ale poznamenává Simon Duke, občané těchto států nebyli přímo proti návrhu úprav v oblasti vnějších vztahů. Naopak uvádí, že zde panoval zájem o evropskou společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.¹¹⁸ To dokazuje i průzkum evropského barometru, kde se 69 % občanů vyjádřilo pro jednotný postoj členských států v rámci SZBP vůči dalším zemím.¹¹⁹ V každém případě však Evropská unie ve své snaze o reformu stála opět na začátku. Již v březnu 2005 však byla podepsána tzv. Berlínská deklarace, která určovala směr a časový plán nově vznikající smlouvy.

¹¹³ Rüger, 2011, str. 208.

¹¹⁴ EPIN Briefing Note: The UK and the Convention. Dostupné na: www.epin.org/new/files/debate_uk.pdf, 16. 3. 2012.

¹¹⁵ Rüger, 2011, str. 208 – 209.

¹¹⁶ Swedish position in the IGC. Dostupné na: www.epin.org/new/files/IGCSweden.pdf, 16. 3. 2012.

¹¹⁷ The Future of Europe Debate in Finland: Cautiously in the Core. Dostupné na: www.epin.org/new/files/debate_finland.pdf, 16. 3. 2012.

¹¹⁸ Duke, 2008, str. 13.

¹¹⁹ Eurobarometer, Report No. 56. Dostupné na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf, 13. 3. 2012.

5. Instituce Vysokého představitele po přijetí Lisabonské smlouvy

Východiska pro založení funkce Vysokého představitele již byla v předešlých kapitolách uvedena, proto v poslední části práci již mohu přejít k této instituci. V úvodu kapitoly stručně nastíním hlavní změny, které přineslo přijetí Lisabonské smlouvy. Následující text se již bude týkat instituci Vysokého představitele, konkrétně jeho vymezení v Lisabonské smlouvě, jeho agendě a pravomocem. Představím současnou Vysokou představitelku, která byla do této funkce zvolena a následovat bude spolupráce Vysokého představitele s dalšími orgány Evropské unie, včetně nové Evropské služby pro vnější činnost (*External European Action Service*, dále v textu jako Evropská služba či EEAS). V poslední části se věnuji dosavadní činnosti Vysoké představitelky.

Jednání, která provázela vytváření nové smlouvy, byla úspěšně ukončena na summitu v prosinci 2007, který probíhal v portugalském Lisabonu. Reformní smlouva Evropské unie, uvedená ve známost jako Lisabonská smlouva, zde byla podepsána zástupci všech členských států.¹²⁰ V závěrečném dokumentu předsednictví Německa Evropské Radě v první polovině roku 2007 je mimo jiné uvedeno: „Ústavní koncepce, která spočívala ve zrušení všech stávajících Smluv a jejich nahrazení jediným textem nazvaným „Ústava“, se opouští. Reformní smlouva vnese do stávajících Smluv, jež zůstávají v platnosti, nové prvky vyplývající z mezivládní konference z roku 2004.“¹²¹ Lisabonská smlouva tedy nenahrazuje ostatní dosud podepsané smlouvy (tak jak bylo původním záměrem evropské ústavní smlouvy), ale pouze je doplňuje, resp. novelizuje. Po procesu ratifikace Lisabonská smlouva oficiálně vstoupila v platnost k 1. prosinci 2009.

Lisabonská smlouva přichází s řadou nových institutů a atributů. Nejvýznamnějšími z nich jsou nové pozice Stálého předsedy Evropské rady a Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Smlouva dává větší pravomoci evropskému parlamentu. Parlament má nyní mnohem větší slovo v rozpočtové politice a

¹²⁰ Lisabonská smlouva (Co o ní potřebujete vědět). Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR. Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/49/14956-lisbonne_2.pdf, 29. 2. 2012.

¹²¹ Evropská rada v Bruselu 21. a 22. června 2007, závěry předsednictví. Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/1/588-zavery_predsednictvi.pdf, 18. 2. 2012.

zároveň se zvyšuje počet oblastí, ve kterých se podílí na zákonodárství společně s Radou ministrů, jedná se o tzv. spolurozhodování.¹²² Na druhou stranu získávají národní parlamenty větší možnost přispět přímo k rozhodování na úrovni Evropské unie. Novým je také institut občanské iniciativy. Jeden milion osob (občanů EU) může svým podpisem požádat Evropskou komisi o předložení nového či upraveného návrhu politiky.¹²³

Další novou funkcí je Generální tajemník Rady. Původně tuto funkci zastával Vysoký zmocněnec pro zahraniční a bezpečnostní politiku, nyní došlo k oddělení pozic. K rozdělení došlo také na půdě původní Rady pro zahraniční záležitosti a vnější vztahy (GAERC), nyní vznikly dva samostatné orgány – Rada pro obecné záležitosti (GAC) a Rada pro zahraniční věci (FAC).¹²⁴

Přijetí Lisabonské smlouvy zasáhlo i do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přičemž nejvýznamnějším je vytvoření postu Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

5. 1 Vymezení pozice a pravomocí Vysokého představitele

Instituce Vysokého představitele, celým názvem Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, není na rozdíl od předsedy Evropské rady úplně nová. Jak jsem již uvedla, transformovala se z dosavadního postu Vysokého zmocněnce, resp. z navrhované pozice Ministra zahraničních věcí Unie. Změna názvu funkce je však to nejmenší, k mnohem větší přeměně došlo ve vnitřním fungování této instituce. Nová funkce Vysokého představitele slučuje nyní tři posty - Vysokého zmocněnce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, komisaře pro vnější vztahy a předsedu Rady pro zahraniční věci.¹²⁵

¹²² Váš průvodce Lisabonskou smlouvou. Evropská komise. 2009. Dostupné na: www.ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/cs.pdf, 29. 2. 2012.

¹²³ Lisabonská smlouva (Co o ní potřebujete vědět). Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR. Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/49/14956-lisbonne_2.pdf, 29. 2. 2012.

¹²⁴ Analýza dopadu Lisabonské smlouvy, leden 2010. Dostupné na: www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf, 29. 2. 2012.

¹²⁵ Tamtéž.

Vzhledem ke sloučení tří postů je tak agenda Vysokého představitele¹²⁶ poměrně široká. Jonas Paul rozděluje pravomoci a kompetence jeho funkce do pěti hlavních částí – (1) tvorba agendy a iniciativy, (2) koordinační role a vytváření shody, (3) reprezentace a vyjednávání, (4) implementační funkce a (5) oblast krizového managementu.¹²⁷ Obecně definuje Lisabonská smlouva jeho funkci následovně: „Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Přispívá svými návrhy k vytváření této politiky a provádí ji jako zmocněnec Rady. Stejně jedná i v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky.“¹²⁸ Toto však mnoho k nové funkci a úkolům Vysokého představitele neprozradí. Proto se nyní zaměřím na pravomoci představitele na základě Lisabonské smlouvy konkrétněji. Pro lepší orientaci a přehlednost budu vycházet z Paulova rozdělení.

Oproti původnímu postu Vysokého zmocněnce nyní dostává Vysoký představitel mnohem širší pole působnosti při tvorbě agendy a iniciativy. Souvisí to s jeho jmenováním předsedou Rady pro zahraniční věci. Důležitou změnou, kterou přinesla Lisabonská smlouva, bylo totiž dále zrušení rotujícího předsednictví v této formaci Rady, přičemž však v ostatních formacích zůstalo ponecháno. To usnadňuje Vysokému představiteli práci především v tom, že není nucen každých šest měsíců začínat svou agendu nanovo, jako tomu bylo v případě rotujícího předsednictví. Současný stav umožňuje Vysokému představiteli navázat bližší a hlubší spolupráci s ministry zahraničí jednotlivých členských států. Vysoký představitel nyní může snáze nastolovat nová témata a určovat jejich prioritu. Dostává se do silnější pozice, než jakou disponovala předchozí instituce Vysokého zmocněnce. Členské státy však zůstávají i nadále tím, kdo má v závěru konečné slovo, a ani Jonas Paul tento fakt nevyvrací. Jak říká, Rada pro zahraniční věci bude dle něj klíčovým aktérem při vytváření společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vzájemný důvěryhodný vztah Vysokého představitele a jednotlivých ministrů zahraničí je pro efektivní fungování nepostradatelný.¹²⁹ Podle Paula se toto vztahuje především ke klíčovými aktéry zahraniční politiky Evropské unie, jmenovitě k Velké Británii, Francii a Německu.¹³⁰

¹²⁶ U obecných definic instituce Vysokého představitele ponechám mužský rod. Avšak vzhledem k tomu, že první Vysokou představitelkou byla zvolena žena, budu většinou, zejména v další části práce, upřednostňovat ženský rod.

¹²⁷ Paul, 2008, str. 17.

¹²⁸ Čl. 18 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹²⁹ Paul, 2008, str. 23.

¹³⁰ Tamtéž, str. 40.

Jak dodávají ve své práci Chopin s Lefebvrem, mohou se především menší členské státy cítit Bruselu a zahraniční politice Unie více odcizeny. Podle autorů může dojít například k tomu, že tyto státy budou preferovat provádění své zahraniční politiky mimo půdu Evropské unie, tj. i mimo nově vzniklou Evropskou službu.¹³¹

Hlavním úkolem Vysokého představitele poté bude zajistit naplňování rozhodnutí, která přijala Evropská rada či Rada¹³² V rámci jeho funkce v Komisi Vysoký představitel předkládá Radě návrhy v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹³³ Vysoký představitel dále také navrhuje zvláštní zástupce pro jednotlivé politické otázky a jmenování zástupci tuto funkci vykonávají pod dohledem Vysokého představitele.¹³⁴

Vysoký představitel dále funguje coby prostředník, přičemž v tomto případě může být funkce Vysokého představitele rozdělena na horizontální a vertikální.¹³⁵ Horizontálně funguje Vysoký představitel jako centrální aktér mezi dalšími institucemi Evropské unie, viz výše popsaný vztah s Radou zahraničních věcí. Vysoký představitel se podle článku 15 Lisabonské smlouvy účastní také jednání Evropské rady.¹³⁶ Rovněž jeho jmenování do funkce prvního místopředsedy Evropské komise může být chápáno jako snaha o lepší koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky. Vertikální funkcí se rozumí vzájemná spolupráce Vysokého představitele a členských států. Vysoký představitel slouží jako koordinátor členských států při jejich postojích v mezinárodních organizacích a během konferencí.¹³⁷ Jako prostředník mezi členskými státy však slouží Vysoký představitel i na půdě Unie. Jak se říká v článku 31 Lisabonské smlouvy, Vysoký představitel úzce spolupracuje se členským státem, který ze závažného důvodu nemůže přijmout rozhodnutí kvalifikovanou většinou. Členský stát a Vysoký představitel se společně snaží najít přijatelné řešení, pokud se tak nestane, míří věc k projednávání z Rady do Evropské rady.¹³⁸

¹³¹ Chopin, Lefebvre, 2010, str. 7.

¹³² Čl. 27 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹³³ Tamtéž, čl. 22

¹³⁴ Tamtéž, čl. 33.

¹³⁵ Paul, 2008, str. 18-19.

¹³⁶ Čl. 15 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹³⁷ Tamtéž, čl. 34.

¹³⁸ Tamtéž, čl. 31.

Ve vztahu k Evropskému parlamentu můžeme chápat roli Vysokého představitele také jako koordinační. Vysoký představitel i nadále pravidelně informuje Parlament o hlavních zásadách a vývoji společné zahraniční a bezpečnostní politiky, konzultuje s Parlamentem tuto oblast a zajišťuje, aby postoje Parlamentu byly brány v úvahu.¹³⁹

Dalším zásadním úkolem Vysokého představitele je reprezentace Unie navenek, tj. zastupuje EU při jednání se třetími stranami a vyjadřuje se k postavení EU na půdě mezinárodních organizací a mezinárodních konferencí.¹⁴⁰ Usnadnit Vysokému představiteli jeho širokou agendu na mezinárodní scéně má pomoci Evropská služba pro vnější činnost, jež mu má v této oblasti asistovat.¹⁴¹ Tomuto útvaru se budu věnovat podrobněji v další části této kapitoly. Vlivu dosahuje Vysoký představitel i při uzavírání mezinárodních smluv. V první fázi dává Radě doporučení, na základě kterých poté Rada jmenuje vyjednavče.¹⁴² V Lisabonské smlouvě není explicitně stanoveno, kdo se jím stane. Nicméně Jonas Paul uvádí, že téměř jistě jím vždy bude Vysoký představitel.¹⁴³ Členské státy mohou požádat Vysokého představitele, aby přednesl postoj Unie při jednání Rady bezpečnosti OSN. Může se tak stát v případě, že Evropská unie vymezila konkrétní postoj k určité otázce.¹⁴⁴

Jako předseda Rady pro zahraniční věci disponuje Vysoký představitel schopností svolat mimořádné zasedání Rady ve lhůtě 48 h či kratší. Jedná se o situace, které vyžadují rychlého rozhodnutí.¹⁴⁵ K dispozici je Vysokému představiteli i nadále také Politický a bezpečnostní výbor, který koordinuje vojenské a civilní aspekty misí.¹⁴⁶

Lisabonská smlouva měla přinést v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky větší ucelenost a jasnější institucionální rámec. Zatímco se tak v Amsterdamské smlouvě termín Vysoký zmocněnec objevuje pouze třikrát, v Lisabonské smlouvě už je to 72krát.¹⁴⁷ Post Vysokého představitele je v nově přijaté smlouvě mnohem lépe a hlavně jasněji definován. Na druhou stranu se však krátce po přijetí smlouvy začaly

¹³⁹ Tamtéž, čl. 36.

¹⁴⁰ Tamtéž, čl. 27.

¹⁴¹ Čl. 27 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹⁴² Tamtéž, čl. 218.

¹⁴³ Paul, 2008, str. 19.

¹⁴⁴ Čl. 34 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹⁴⁵ Tamtéž, čl. 30.

¹⁴⁶ Tamtéž, čl. 43.

¹⁴⁷ Rüger, 2011, str. 211.

ozývat kritické hlasy, zda tento rámec různorodých činností není na jednu osobu moc, resp. zda to jedna osoba může vůbec zvládnout. Sám bývalý Vysoký zmocněnec Javier Solana nazval novou funkci „mission impossible“.¹⁴⁸ Ne všichni autoři se také dále shodují v tom, že Lisabonská smlouva skutečně přinesla slibovanou větší jednotnost a lépe definovaný institucionální rámec. Nelli Babayan například ve své práci dochází k závěru, že přijetí nové smlouvy přineslo nakonec úplný opak. Jednak je tu vytvoření funkce Stálého předsedy Evropské rady a stálá role Evropské komise. Babayan také neopomíná roli členských států. Uvádí ale, že v závěru negativním přínosem pro fungování SZBP není narůstající počet členských států s odlišnými postoji. Podle autorky je to právě samotné vytváření této politiky a implementační mechanismy, které nezajišťují dostatečně jasné dělení pracovních úloh v institucionálním rámci SZBP.¹⁴⁹ Jedno je však jasné, z Vysokého představitele se přijetím Lisabonské smlouvy stala, použijí-li termínu Carolin Rüger, „základní součástka“ Evropské zahraniční a bezpečnostní politiky.¹⁵⁰ Otázkou však zůstává, nakolik je tato součástka opravdu funkční, neboť její fungování záleží nejen na ochotě členských států spolupracovat.

5.2 Personální obsazení postu

Nyní bych se ráda krátce věnovala personálnímu obsazení pozice Vysokého představitele. Společně s obsazením postu Stálého předsedy Evropské rady se jednalo o nejdiskutovanější záležitost. Obecně je Vysoký představitel jmenován se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou Evropskou radou. Stejným způsobem ho může Evropská rada odvolat.¹⁵¹ Nicméně v rámci Komise je Vysoký představitel odpovědný Parlamentu, který může Komisi jako celek odvolat. V tomto případě by ze své funkce v Komisi odstoupil i Vysoký představitel.¹⁵² Z funkce Vysokého představitele ho může podle článku 18 odvolat Evropská rada.¹⁵³ Funkční období Vysokého představitele je stejné jako funkční období Komise, tj. pět let. Rozhodnutím Evropské rady přijatého se souhlasem předsedy Komise byla do funkce Vysokého

¹⁴⁸ E!Sharp. 2010. The Accidental Diplomat. Dostupné na: www.esharp2.ttp.eu/issue/2010-1/The-accidental-diplomat, 25. 2. 2012.

¹⁴⁹ Babayan, 2010, str. 366.

¹⁵⁰ Rüger, 2011, str. 212.

¹⁵¹ Čl. 18 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹⁵² Tamtéž, čl. 17.

¹⁵³ Tamtéž, čl. 18.

představitelka jmenována Catherine Ashtonová. Dokument byl přijat 1. prosince 2009, od tohoto dne také nabývá funkční období současné představitelky.¹⁵⁴

Baronka Catherine Ashtonová, pocházející z Velké Británie, už má s chodem Evropské unie zkušenosti. Od roku 2008 působila v Evropské komisi jako komisařka pro vnější obchod. Jejím největším úspěchem v této funkci je uzavření dohody o volném obchodu mezi Evropskou unií a Jižní Koreou. Předtím působila na britské politické scéně. Byla jmenována doživotní členkou Horní komory britského parlamentu. Po krátkém působení coby náměstkyně ministra školství se v roce 2002 stala ministryní školství. Ve vládě Gordona Browna byla jmenována předsedkyní Sněmovny lordů, na půdě Sněmovny lordů se mimo jiné věnovala i projednávání otázek souvisejících s přijetím Lisabonskou smlouvou.¹⁵⁵

I přes tuto dosavadní kariéru Catherine Ashtonové vzbudilo její jmenování nejen v samotném Bruselu rozpaky a vyvolalo další vlnu debat. Ashtonové byla vytýkána především její nekompetentnost v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. V této sféře neměla dosud téměř žádné zkušenosti. Na druhou stranu to však byly členské státy, které si jí za první Vysokou představitelku zvolily. Uvádí se, že její volbou bylo třeba uspokojit Velkou Británii, která potřebovala někým nahradit neúspěch kandidatury Tonyho Blaira na post Stálého předsedy Evropské rady. Vedlejším, avšak v konečném rozhodnutí možná neméně důležitým, byl fakt, že je žena. Především skandinávské země by na vysokém postu rády viděly ženu. A za třetí, bylo vhodné najít politika z levé části politického spektra, kterým Catherine Ashtonová byla.¹⁵⁶ Obecně však její zvolení koresponduje se stejným přístupem jako ke zvolení předsedy Evropské rady – byla zvolena coby méně výrazná osobnost. Členské státy nechtěly do těchto důležitých pozic silného vůdčího politika. Proto v kandidatuře neuspěl například Tony Blair. Jmenování nenápadné Catherine Ashtonové je tedy v přímém opaku se jmenováním jejího předchůdce, Vysokého zmocněnce Javiera Solany, kterého si členské státy vědomě zvolily jako vůdčí osobnost.

¹⁵⁴ Rozhodnutí Evropské rady, 2009/880/EU.

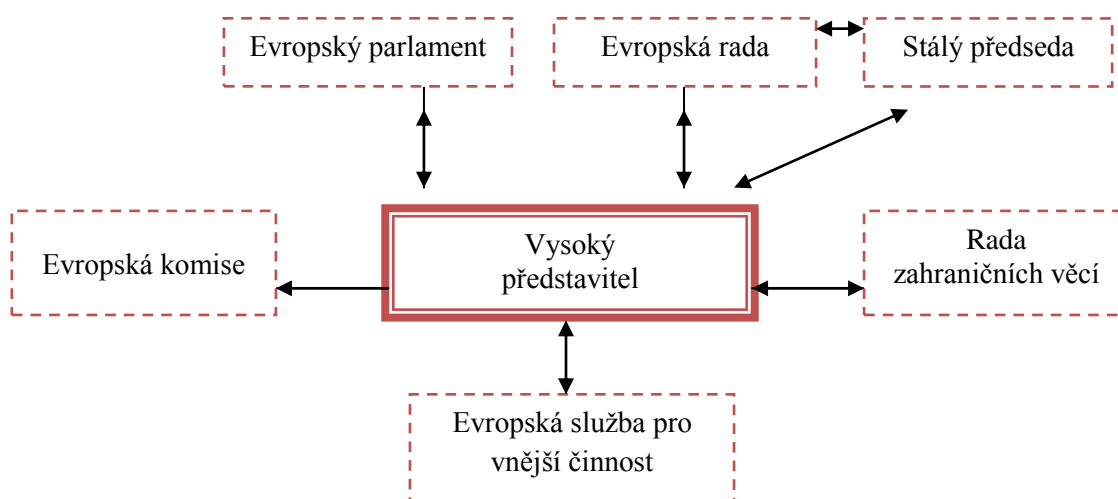
¹⁵⁵ Catherine Ashton. Profile. Dostupné na: www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/about/cv/index_en.htm, 4. 2. 2012.

¹⁵⁶ Chopin, Lefebvre. 2010, str. 4

5.3 Spolupráce Vysokého představitele s dalšími orgány EU

Snaha tvůrců Lisabonské smlouvy personifikovat společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jednou osobou však narazila při vytvoření postu stálého předsedy Evropské rady. Ten může, jak říká Lisabonská smlouva, také zastupovat navenek Evropskou unii. Lisabonská smlouva blíže rozdělení vzájemných pravomocí nespécifikovala. Usnadněním těchto nejasností bylo jmenování Hermanna Van Rompuye na post Stálého předsedy. Nejedná se o natolik silnou osobnost, která by ostře prosazovala své výsostné postavení vnější reprezentace Unie.¹⁵⁷ Postupem času došlo k jakémusi nepsanému rozdělení pravomocí. Jak uvádí Radek Khol, Vysoká představitelka se účastní zasedání na úrovni ministrů, zatímco Stálý předseda se objevuje na jednáních vlád a hlav států. V určitých případech se objevují společně, například na summitu OBSE či na společném summitu Evropské unie a Ruska.¹⁵⁸ Nicméně to nevylučuje možnost toho, že mezi těmito dvěma institucemi může dojít k rozporům, které jednotnému obrazu Evropské unie navenek nepřidávají.

Na schématu č. 2 je zobrazeno současné ukotvení Vysokého představitele v institucionální struktuře Evropské unie. Při porovnání s grafem č. 1 je patrné, že oproti Javieru Solanovi funguje současná Vysoká představitelka mnohem více jako prostředník a neplatí už natolik striktní hierarchické uspořádání, jako v případě Vysokého zmocněnce.



¹⁵⁷ Rüger, 2011, str. 227.

¹⁵⁸ Khol. Lisabonská smlouva – první rok a dětské nemoci. Dostupné na: www.natoaktual.cz/lisabonska-smlouva-prvni-rok-a-detske-nemoci-jak-pomuze-evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-gyf-na_analyzy.asp?c=A101220_195728_na_analyzy_m02, 17. 2. 2012.

Schéma č. 2: Institucionální zařazení Vysokého představitele

(Vlastní zpracování, srovnej Wessels, Bopp, 2008, str. 16.)

K roli Vysokého představitele na půdě Evropské komise Lisabonská smlouva uvádí: „Zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.“¹⁵⁹ Vysoký představitel, jak už bylo řečeno výše, je zároveň prvním místopředsedou Komise, avšak na rozdíl od ostatních místopředsedů Vysoký představitel není jmenován předsedou Komise, ale Evropskou radou se souhlasem předsedy Komise.¹⁶⁰ Stále je tu také předseda Evropské komise, který v oblastech spadajících Komisi, může rovněž Unii reprezentovat. Na silnou pozici předsedy Komise upozorňuje Carolin Rüger. Současný předseda Barroso se snaží mít Vysokou představitelku pod svou kontrolou a vlivem. Takovým příkladem může být jeho angažovanost při obsazování postů vedoucích delegací Evropské unie v zahraničí. Barroso zde velmi usiloval o jmenování svého spolupracovníka Vale de Almeida,¹⁶¹ který nakonec získal vedení prestižní delegace ve Spojených státech.¹⁶² Předseda komise také docílil toho, aby oblast evropské politiky sousedství nespadala do portfolia vnějších vztahů, tedy pod Catherine Ashtonovou, ale komisaři pro rozšiřování Štefanu Füle. Barroso by rád ponechal nadále rozdělenou strukturu mezi Komisí a Radou, avšak role Vysoké představitelky coby místopředsedkyně Komise a zároveň předsedkyně Rady pro zahraniční věci toto poněkud znesnadňuje. Proto se Barroso snaží, například právě odebráním politiky sousedství z portfolia Vysoké představitelky, nenechat Komisi na dosah Radě. Na rozdíl od parlamentu či členských států, od Komise je Vysoká představitelka kritizována nejméně. Důvodem je právě fakt, že si předseda s představitelkou nechce narušit již, pro předsedu výhodné, vzájemné vztahy.¹⁶³ V prvním funkčním období Komise pod vedením Barrosy byl právě on tím, kdo zajišťoval koordinaci vnějších vztahů. S přijetím Lisabonské smlouvy byla tato úloha

¹⁵⁹ Čl. 18 Konsolidovaného znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹⁶⁰ Duke, 2008, str. 14.

¹⁶¹ Rüger, 2011, str. 223.

¹⁶² Ambassador João Vale de Almeida: Biography. Dostupné na: www.eurunion.org/eu/Ambassadors-Corner/Ambassador-Joao-Vale-de-Almeida-Biography.html, 15. 3. 2012.

¹⁶³ Rüger, 2011, str. 223.

delegována na prvního místopředsedu Komise, tj. Catherine Ashtonovou. Podle všeho však současný předseda zatím tyto úpravy úplně nepřijal.¹⁶⁴

Evropská komise je poměrně výrazně zapojena i do činnosti Evropské služby a nemalou měrou se podílela i na jejím vytváření. V prvotní fázi prosazovala začlenění Evropské služby do struktur Komise, v čemž byla podporována Parlamentem. Předseda Komise, José Manuel Barroso, rovněž usiloval o specifické postavení generálního ředitelství pro obchod. To se Barrosovi nakonec i podařilo, tato oblast nespadá do kompetencí první místopředsedkyně Komise, tedy Vysoké představitelky, čímž má být zdůrazněno výsostné postavení Komise a tím kontrola obchodu jak na půdě Komise, tak vzniklé Evropské služby.¹⁶⁵ Vysoká představitelka má úzce spolupracovat i s dalšími komisaři. Nabízí se však otázka, zda to nevede k vzájemné konkurenci, o které hovořil již David Král u návrhu Ústavní smlouvy. Příkladem může být oblast rozvojové pomoci, kdy se Vysoká představitelka potýkala s komisařem pro humanitární pomoc, jako tomu bylo při poskytování pomoci pro postižená místa na Haiti a v Pákistánu.¹⁶⁶

V souvislosti s působením Catherine Ashtonové jako komisařky, uvádí Simon Duke mnohem prozaičtější důvod k možným komplikacím. Zatímco funkce v Komisi vyžaduje po Ashtonové osobní přítomnost v Bruselu, její itinerář coby Vysoké představitelky je plný mezinárodních jednání a konferencí po celém světě. Duke tak poukazuje na to, že je velmi obtížné v tomto zachovat rovnováhu a uvádí, že právě proto hraje důležitou roli podpora, které se Catherine Ashtonové má od ostatních evropských institucí dostávat.¹⁶⁷ Tím se volně dostávám ke klíčové instituci, jejímž hlavním úkolem je podpora činnosti Vysoké představitelky.

5.4 Evropská služba pro vnější činnost

Mezi další novinky, jež s sebou přinesl podpis Lisabonské smlouvy, patří vytvoření Evropské služby pro vnější činnost. Tato nová instituce spadá převážně do kompetencí Vysoké představitelky Catherine Ashtonové. Vysoká představitelka byla již předtím pověřena jejím budováním, kdy se na místo obvyklého postupu¹⁶⁸ legislativní iniciativy účastnila jednání s Radou, Komisí, Evropským parlamentem. Zapojen byl i

¹⁶⁴ Tamtéž, str. 227.

¹⁶⁵ Hillion, Lefebvre, 2010, str. 3.

¹⁶⁶ Tamtéž, str. 7.

¹⁶⁷ Duke, 2008, str. 15.

¹⁶⁸ Legislativní návrhy předkládá obvykle Komise.

Generální sekretariát Rady.¹⁶⁹ Jak je uvedeno v samotné Lisabonské smlouvě, vytvoření Evropské služby nemá vliv na zahraniční politiku jednotlivých činností členských států, stejně jako na jejich účast v mezinárodních organizacích a účasti ve třetích zemích. Evropská služba tedy neovlivňuje právní základ členských států ve vztahu k jejich zahraniční politice.¹⁷⁰

V Lisabonské smlouvě byla, jak jsem již uvedla, Evropská služba zmíněna jen okrajově s tím, že podrobněji bude její činnost upřesněna rozhodnutím Rady. Nad vlastním institucionálním založením se vedly na půdě Evropské unie dlouhé debaty, které jsem naznačila již v předcházející kapitole. Především před Vysokou představitelku byl postaven náročný úkol, který jí její novou roli v mnohém neusnadňoval. Samozřejmě však nebyla jediným aktérem, který se na založení Evropské služby podílel. Otázky spojené se založením – institucionální struktura, rozsah finančních prostředků, právní postavení – to vše bylo konzultováno nejen s Radou EU, ale také s Evropským parlamentem.¹⁷¹ Právě Evropský parlament získal v tomto směru výraznější vliv a podporoval Komisi v jejím návrhu o začlenění Evropské služby do struktur Komise. Parlament by tak v tomto případě disponoval větší možnou kontrolou nad Evropskou službou, a měl i větší slovo při obsazování postů v Evropské službě.¹⁷² Konečné Rozhodnutí Rady o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost bylo vydáno 26. července 2010. Jak se v rozhodnutí uvádí, Evropská služba „je funkčně nezávislou institucí Evropské unie oddělenou od generálního sekretariátu Rady a Komise a má právní způsobilost nezbytnou pro plnění svých úkolů a dosahování stanovených cílů.“¹⁷³ Tím byla vyřešena otázka toho, zda se má Evropská služba začlenit do struktur Komise, Rady či zůstat orgánem nezávislým. Vedením Evropské služby je pověřena Vysoká představitelka. Evropská služba má Vysokou představitelku při vykonávání jejích pověření podporovat, a to i v jejím mandátu komisařky. Podobným způsobem má Evropská služba podporovat také Stálého

¹⁶⁹ Hillion, Lefebvre, 2010, str. 4.

¹⁷⁰ Prohlášení o společné zahraniční a bezpečnostní politice. Konsolidované znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU.

¹⁷¹ Khol. Lisabonská smlouva – první rok a dětské nemoci. Dostupné na: www.natoaktual.cz/lisabonska-smlouva-prvni-rok-a-detske-nemoci-jak-pomuze-evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-gyf-/na_analyzy.asp?c=A101220_195728_na_analyzy_m02, 17. 2. 2012.

¹⁷² Hillion, Lefebvre, 2010, str. 4.

¹⁷³ Rozhodnutí Rady, 2010/427, EU.

předsedu Evropské rady a Komisi, jedná-li se o oblast vnějších vztahů.¹⁷⁴ Evropský parlament je zapojen do činnosti funkcí politické kontroly a pravidelnými konzultacemi s Vysokou představitelkou.¹⁷⁵ Slovy Catherine Ashtonové je cílem vytvářet lepší, koherentní společnou zahraniční politiku Unie, rozvíjet evropské odpovědi na komplexní globální problémy a spolupracovat s partnery po celém světě.¹⁷⁶

Evropská služba je složena z původního Generálního ředitelství Evropské komise pro vnější vztahy společně s některými dalšími orgány Komise a zároveň do Evropské služby přešla také část Generálního sekretariátu Rady EU. Součástí Evropské služby jsou rovněž diplomaté jednotlivých členských států.¹⁷⁷ Celkem téměř 60 % úředníků tvoří úředníci přesunutí z ostatních evropských institucí, zatímco zbytek reprezentují diplomatictí zástupci členských států.¹⁷⁸

Jak se dále uvádí v Rozhodnutí Rady, Evropská služba „sestává z ústředí a z delegací Unie ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích.“¹⁷⁹ Tyto unijní delegace jsou transformovány z původních delegací Komise, které do přijetí Lisabonské smlouvy spadaly do kompetencí Komise. Nyní je jejich nadřazeným orgánem Vysoký představitel. Nejvyšším orgánem Evropské služby je tzv. „*Corporate Board*“ – Statutární (Společná) rada. V jejím čele, stojí Catherine Ashtonová. Do statutární rady patří Generální sekretář EEAS, jímž byl jmenován francouzský diplomat Pierre Vimont. Náměstkem Generálního sekretáře pro interinstitucionální otázky se stal polský diplomat Maciej Popowski a náměstkyní Generálního sekretáře pro politické otázky Helga Schmid, pocházející z Německa. Čtveřici doplňuje Ir David O’Sullivan zodpovědný za provozní záležitosti EEAS.¹⁸⁰

Ústředí Evropské služby se dělí na jednotlivá generální ředitelství, do kterých patří „několik generálních ředitelství zahrnujících zeměpisné sekce, jež pokrývají všechny země a regiony světa, a mnohostranné a tematické sekce.“¹⁸¹ Jsou zde například Generální ředitelství pro oblast Asie, Afriky, Ameriku nebo bez určité

¹⁷⁴ Rozhodnutí Rady, 2010/427, EU.

¹⁷⁵ Rozhodnutí Rady, 2010/427, EU.

¹⁷⁶ The Parliament, 2011, str. 44.

¹⁷⁷ Rozhodnutí Rady, 2010/427, EU.

¹⁷⁸ Hillion, Lefebvre, 2010, str. 5.

¹⁷⁹ Rozhodnutí Rady, 2010/427/EU.

¹⁸⁰ European External Action Service. Structure and organisation. Dostupné na: www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm, 17. 2. 2012.

¹⁸¹ Rozhodnutí Rady, 2010/427/EU.

geografické oblasti směřované ředitelství pro globální a multilaterální záležitosti.¹⁸² Mezi ústřední orgány Evropské služby bylo dále začleněno Situační středisko Evropské unie, Vojenský štáb, ředitelství pro řešení krizí a pro plánování a Útvar schopnosti civilního plánování a provádění, přičemž všechny spadají pod vedení Vysoké představitelky.¹⁸³ V současnosti má Evropská služba své hlavní sídlo v Bruselu. Po celém světě však funguje dalších 136 poboček, které zastupují Evropskou unii v zahraničí a fungují tak jako její přímá velvyslanectví.¹⁸⁴ Vedoucí těchto delegací „má pravomoc zastupovat Unii v zemi, v níž je delegace pověřena, a to zejména při uzavírání smluv a účasti v soudních řízeních.“¹⁸⁵

Již během příprav činnosti Evropské služby však bylo patrné, že fungování nebude lehkou záležitostí. Hlavním důvodem k pochybám je nejasné rozdělení kompetencí mezi orgány Evropské unie – jedná se zejména o vymezení jednotlivých úkolů mezi Evropskou komisí a Evropskou službu, rovněž také roli Evropského parlamentu. Na pozadí je také stále patrný trvalý rozpor mezi zastánci evropské integrace a stoupenci národní suverenity. Jak říká Tomáš Weiss: „Služba sice hraje důležitou roli při formulaci strategických směrů vnějších politik a disponuje sítí delegací v zahraničí, celá řada podstatných nástrojů jí ale byla upřena.“¹⁸⁶ Autor poukazuje zejména na výraznou roli Komise, které zůstalo i nadále hlavní slovo v oblasti souvisejících politik, ať už se jedná o politiku sousedství, obchodu, nebo rozvojovou politiku. Tyto politiky spadají do portfolia vnějších vztahů a Evropská služba na jejich vývoji spolupracuje, avšak jak uvádí Weiss, „konkrétní praxe zůstává mimo její pravomoc.“¹⁸⁷ Dalším problematickým faktorem zůstává ponechaný systém jednomyslného rozhodování, na jehož základě mají jak Vysoká představitelka, tak Evropská služba jako taková, omezený prostor. To snižuje schopnost rychlé reakce,

¹⁸² Organisation chart of the EEAS, Dostupné na: www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf, 17. 2. 2012.

¹⁸³ Rozhodnutí Rady, 2010/427/EU.

¹⁸⁴ European Union External Action, dostupné na: www.eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm, 17. 2. 2012.

¹⁸⁵ Rozhodnutí Rady, 2010/427/EU.

¹⁸⁶ Weiss. Evropská služba pro vnější činnost – první zkušenosti. Dostupné na: www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.aspx?c=A110516_231745_na_analyzy_m02, 17. 2. 2012.

¹⁸⁷ Tamtéž.

protože je nejprve nutné dosáhnout konsensu mezi členskými státy, a teprve pak může být stanoven společný postoj či reakce.¹⁸⁸

Oficiální zhodnocení Evropské služby dosud nebylo provedeno. Vysoká představitelka je pověřena přezkoumáním organizace a fungováním Evropské služby do poloviny roku 2013. Na základě toho může poté dojít k revizi původního Rozhodnutí Rady.¹⁸⁹ Podle Tomáše Weisse má Evropská služba „velký potenciál. A to zejména pro malé a střední státy, pro které může představovat vítaný zdroj informací z oblastí, kde nejsou zastoupeny.“¹⁹⁰ Chopin a Lefebvre upozorňují opět na možnou konfrontaci mezi Evropskou službou a Komisí, stejně jako mezi Vysokou představitelkou a ostatními komisaři, resp. předsedou Komise. Podle jejich názoru hrozí, že Evropská služba upadne do určitého dvoufázového fungování, kdy dominantní bude část původního Generálního ředitelství pro vnější vztahy, které fungovalo na půdě Evropské komise.¹⁹¹ Současné problémy fungování Evropské služby ukazují, že tyto obavy byly vesměs oprávněné.

5.5 Zhodnocení dosavadní činnosti Vysoké představitelky

Přestože funkční období Vysoké představitelky ještě nevypršelo, již nyní můžeme z její dosavadní činnosti vyvodit určité závěry. Se svou novou rolí se potýká více než dva roky. V této části bych se ráda na některé konkrétní příklady její činnosti zaměřila. V některých případech se tu bude prolínat činnost Vysoké představitelky a Evropské služby. Avšak vzhledem k tomu, že Evropská služba spadá do kompetencí Catherine Ashtonové, zvolila jsem pro ukázkou činnosti (příp. nečinnosti), tuto podkapitolu a nikoli podkapitolu o Evropské službě.

Catherine Ashtonová rozhodně neměla jednoduché vkročení do své nové role. Sotva si zvykala na koordinaci tří funkcí v jedné, a potýkala se s reakcemi ostatních, hned zkraje také byla pověřena vytvářením další úplně nové instituce – Evropské služby pro vnější činnost. Je tedy pochopitelné, že zpočátku mohla působit nejistě, neboť byla

¹⁸⁸ Tamtéž.

¹⁸⁹ Rozhodnutí Rady, 2010/427/EU.

¹⁹⁰ Weiss. Evropská služba pro vnější činnost – první zkušenosti. Dostupné na: www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.aspx?c=A110516_231745_na_analyzy_m02, 17. 2. 2012.

¹⁹¹ Hillion, Lefebvre, 2010, str. 7.

vystavena obrovskému tlaku. Očekávání vzbuzovala nejen jednání jí jako konkrétní osoby, ale především nové instituce Vysokého představitele jako takové. Konkrétně v souvislosti s vytvářením Evropské služby musela čelit najednou Parlamentu, Komisi i Radě v jejich snaze o kontrolu nad Evropskou službou.

V prvním roce její funkce se objevily dvě události, které zaměstnaly Catherine Ashtonovou a zároveň se staly okamžiky, za které byla některými nejvíce kritizována. Prvním byla její neúčast na summitu EU – NATO, jenž se konal v únoru 2010 na Mallorce.¹⁹² Místo něj dala Catherine Ashtonová dala přednost inauguraci ukrajinského prezidenta. Deník The Times (převzato z evropského portálu Presseurop) k tomu poznamenal, že to jen potvrzuje napětí mezi Ashtonovou a dalšími dvěma institucemi, Stálým předsedou Evropské rady a předsedou Komise. Vypovídá to dle nich o tom, že zjednodušená struktura, kterou měla zajistit Lisabonská smlouva, vytvořila pravý opak - „matoucí strukturu tří táborů, které spolu zápasí o moc a vliv.“¹⁹³ Podle Carolin Rüger však z upřednostnění ukrajinského prezidenta vyplývá, že Ashtonová viděla za důležitější navázání vztahů s významným partnerem v Evropě. Kdyby se rozhodla na inauguraci chybět, byla by tak jako tak vystavena kritice za svou absenci.¹⁹⁴ Druhou vytykanou záležitostí byla pasivita a pomalá reakce na zemětřesení na Haiti. V postižené oblasti tak chyběl zástupce Evropské unie, protože Ashtonová se rozhodla v první fázi do oblasti necestovat.¹⁹⁵ Na obranu Vysoké představitelky však Carolin Rüger uvádí, že v tomto případě nebylo prioritní zviditelnění Evropské unie na titulních stránkách, ale pomoc obětem katastrofy. Mnohem důležitější zde tedy byla finanční a humanitární pomoc, která na Haiti putovala. Ve svém vyjádření k situaci Catherine Ashtonová uvedla, že na místo katastrofy necestovala na radu Generálního tajemníka OSN, neboť by se jen jednalo o odvedení pozornosti na úkor toho, co bylo na místě skutečně potřebné.¹⁹⁶ Carolin Rüger však vyzdvihuje snahu a úspěch Vysoké představitelky v souvislosti se získáním finančních prostředků na humanitární pomoc, kdy se během týdne podařilo zajistit 400 milionů Euro. Ashtonová k tomu ve svém

¹⁹² Rüger, 2011, str. 220.

¹⁹³ Presseurop.eu. 26. 2. 2010. Všichni proti lady Ashtonové. Dostupné na: www.presseurop.eu/cs/content/article/200081-vsichni-proti-lady-ashtonove, 29. 2. 2012.

¹⁹⁴ Rüger, 2011, str. 223.

¹⁹⁵ Tamtéž, str. 220.

¹⁹⁶ Catherine Ashton High Representative / Vice President Statement on the situation in Haiti European Parliament Strasbourg, 19 January 2010. Dostupné na: www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/3&type=HTML, 25. 2. 2012.

vyjádření dodává, že toto byl první moment od přijetí Lisabonské smlouvy, kdy se spojily síly Evropské komise, sekretariátu Rady a členských států pod koordinací Vysoké představitelky.¹⁹⁷ V posledních měsících se kritické hlasy ozývaly v souvislosti s příliš laxním přístupem Vysoké představitelky k situaci v Barmě. Zatímco pro mnoho ministrů zahraničí jednotlivých států světa, s Hillary Clintonovou v čele, bylo osobní setkání s opozičním leaderem a kandidátkou parlamentních voleb Aun Schan Su Ťij prioritou, Catherine Ashtonová vidět nebyla. Podle kritiků jsou možná skrze zveřejněné prohlášení vidět slova Vysoké představitelky, nikoliv ale samotné činy. Ashtonová podle mnohých zaváhala, když se nerozhodla pro diplomatickou cestu do Barmy a o navázání nových vztahů mluvila jen ve svém prohlášení v Bruselu. Evropská unie tak prý promarnila příležitost ukázat, že má zájem o budoucnost Asie.¹⁹⁸

Všeobecně je Vysoké představitelce vytýkána její pasivita, nevýraznost, postupná ztráta důvěry členských států. Bývá označována za političku „třetí ligy“, což podle některých vyhovuje vedoucím zemím Evropské unie a jejich národním zájmům (Německo, Francie, VB, Itálie).¹⁹⁹ Patrná je i nadále převažující role Evropské komise. Podle tzv. interní dohody mezi Evropskou službou a Komisí z ledna tohoto roku, do níž měl server EUobserver možnost nahlédnout, je plánováno mezi těmito dvěma institucemi společné plánování výdajů rozpočtu vnějších vztahů. Avšak článek poukazuje na to, že je to zejména Komise, kdo má v závěru rozhodující slovo. Plnou kontrolu nad návrhy a implementací projektů mají především komisař pro rozvoj, komisař pro politiku sousedství a komisařka pro humanitární pomoc. Jak se přímo v dohodě uvádí, Evropská služba nemá uplatňovat prostředky v záležitostech, které spadají do kompetencí Komise. Komise se dále také spolupodílí na kontrole fondů určených krizovému managementu a podporu demokracie. Catherine Ashtonová tak může navrhopvat, ale konečný projekt podléhá schválení Komise. To ovšem není všechno. Podle serveru EUobserver má Evropská Komise dohled i nad vztahem Catherine Ashtonové s médii. Vysoká představitelka sama nerozhoduje o tom, zda se objeví v internetové televizi a zveřejnění zpráv tiskových mluvčí Ashtonové podléhá také vhodnému načasování, o kterém rozhoduje Komise. V neposlední řadě Komise

¹⁹⁷ Tamtéž.

¹⁹⁸ EUobserver. 19. 1. 2012. Burma is changing, so where is Ashton? Dostupné na: www.euobserver.com/7/114937, 29. 2. 2012.

¹⁹⁹ Presseurop.eu. 26. 2. 2010. Všichni proti lady Ashtonové. Dostupné na: www.presseurop.eu/cs/content/article/200081-vsichni-proti-lady-ashtonove, 29. 2. 2012.

dohlíží, jakým způsobem Vysoká představitelka nakládá s rozpočtem Evropské služby.²⁰⁰ Před možnými problémy mezi Komisí a Vysokou představitelkou, resp. Evropskou službou, upozorňovali odborníci už při podpisu Lisabonské smlouvy. Opět je tak zřejmé, že jejich varování byla na místě.

U Evropské služby bych ještě chvíli zůstala. Ačkoli jsem zmínila, že první velké zhodnocení dosavadní činnosti Evropské služby se plánuje až během roku 2013, již nyní vydala Vysoká představitelka krátké prohlášení. Toto prohlášení se vesměs stalo reakcí na prosincovou zprávu ministrů zahraničí 12 členských států, konkrétně zemí Beneluxu, pobaltských států, Finska, Francie, Německa, Itálie, Polska a Švédska. Ministři zahraničí v úvodu uvádí, že všichni mají zájem na silné a efektivní Evropské službě a chtějí být nápomocni při rozvíjení jejího plného potenciálu. Ve své zprávě ale zároveň přichází s kritikou dosavadního fungování a navrhuje několik bodů, které by měly být diskutovány přednostně. Jedná se v první řadě o spolupráci Vysoké představitelky s Evropskou komisí, Ashtonová je dle nich klíčovým aktérem při koordinaci vnějších vztahů s Komisí. Kritizují rovněž nedostatečnou přípravu pravidelných jednání ministrů v Radě pro zahraniční věci. Rovněž zdůrazňují plné zapojení členských států do činnosti Evropské služby, tj. naráží na reprezentaci diplomatů členských států v Evropské službě a rovněž by více do dění v Bruselu zapojili delegace Evropské unie ve světě.²⁰¹ Catherine Ashtonová ve svém prohlášení v podstatě z těchto výše naznačených sporných otázek vycházela. Uvedla, že si je vědoma nedostatečně koordinovaného vztahu mezi Evropskou komisí a Evropskou službou, a uznala existenci problémů evropských delegací. Jak však podotkl evropský server *European Voice*, Ashtonová v prohlášení neuváděla, jakým způsobem chce současnou situaci a fungování politiky zlepšit.²⁰² Jak se dodává v dalším článku, důvodem pro spojení role Vysoké představitelky a komisaře pro vnější vztahy bylo vyřešit institucionální rozpory. Nyní se však ukazuje, že chybějící autorita Catherine Ashtonové se stala po prvních náznacích

²⁰⁰ EUobserver. 6. 2. 2012. Commission still pulls the strings on EU foreign policy.. Dostupné na: www.euobserver.com/18/115145, 29. 2. 2012.

²⁰¹ Non-paper on the European External Action Service. Dostupné na: www.eurotradeunion.eu/documents/20111208Lettredes12.pdf, 29. 2. 2012.

²⁰² *European Voice*. 5. 1. 2012. Ashton on defensive over EU's diplomatic service. Dostupné na: www.europeanvoice.com/article/imported/ashton-on-defensive-over-eu-s-diplomatic-service/73094.aspx, 29. 2. 2012.

obtíží spíše „handicapem“.²⁰³ Na druhou stranu však zůstává otázkou, zda by k silnějšímu postavení Vysokého představitele opravdu stačila jen vyšší autorita. Na možnou chybějící autoritu (v tomto případě obecně u funkce Ministra zahraničí) upozorňoval již Brian Crowe během debat, které provázely Smlouvu o Ústavě. Jak je nyní vidět, jeho obavy byly na místě a provázejí i současnou instituci Vysokého představitele. Vysoký představitel potřebuje upoutat pozornost členských států a udržovat s nimi, i mezi nimi navzájem, jednotu a důvěru.

Stále se také objevují případy nejednotného stanoviska Evropské unie, které komplikují snahu o jednotný obraz Unie. Typickým příkladem je Libye. Jak poznamenává Elmar Brok, ačkoli se Catherine Ashtonová snažila o určitá opatření, její snaha ztroskotala na nejednotě členských států, které odlišně reagovaly v Radě bezpečnosti OSN. Podle Broka to svědčí o stále nedostatečném a nejasném rozdělení odpovědností mezi Vysokou představitelkou, stálým předsedou Rady, předsednickým státem a předsedou Komise.²⁰⁴ Základním předpokladem pro úspěšnou a jednotnou zahraniční politiku Evropské unie 21. století, jak uvádí Brok, je uznání národních zájmu jako zájmů evropských. „Významné“ členské státy by neměly implementovat politiky samy za sebe. Zahrnutý potřebují být všechny členské země, včetně menších a východních evropských států.“²⁰⁵

Richard Gowan přišel s názorem, že Ashtonová potřebuje „vhodnou krizi“. Právě během ní by mohla ukázat, jak je schopná se s ní vypořádat. Stejně jako její předchůdce Javier Solana našel oblasti, na které se zaměřil, potřebuje tak svou oblast primárního zájmu najít Ashtonová. Autor polemizoval, zda se takovou oblastí stane Afrika či Blízký východ.²⁰⁶ Zdá se, že Vysoká představitelka by se ráda více zaměřila na Blízký Východ. Významnějšího úspěchu dosáhla při návrhu nového mírového plánu pro Blízký východ. Ba co je více důležité, tento proces dosáhl souhlasu členských států.²⁰⁷ Usilovně se angažuje v problematice otázky Gazy a snaží se vyjednávat o

²⁰³ European Voice. 5. 1. 2012. A year on, and still failing.. Dostupné na: www.europeanvoice.com/article/imported/a-year-on-and-still-failing/73109.aspx, 29. 2. 2012.

²⁰⁴ The Parliament, 2011, str. 46

²⁰⁵ The „major“ member states should be not be implementing policies on their own. All countries need to be involved, including the smaller and eastern European countries. The Parliament, 2011, str. 46.

²⁰⁶ E!Sharp. 25. 5. 2010. Why Cathy needs a good crisis.. Dostupné na: www.esharp2.ttpu.eu/Web-specials/Why-Cathy-needs-a-good-crisis, 29. 2. 2012.

²⁰⁷ The Parliament. 2011, str. 46.

nešíření jaderných zbraní v Íránu.²⁰⁸ Mimo tuto oblast se uznává její aktivita na Balkáně, kde se jí podařilo navázat rozhovory mezi představiteli Srbska a Kosova.

Charles Tannock zdůrazňuje, i přes nevýrazný začátek práce Catherine Ashtonové a kritiku uvedenou výše, její „otisk“ na budování a směru Evropské služby.²⁰⁹ Evropská služba má za sebou již přes rok svého fungování a Catherine Ashtonová odvedla v tomto případě kus práce. Tannock také oceňuje samotné vystupování Ashtonové: „Po sérii poněkud nejistých výkonů se Ashtonová nyní představuje v plenárních zasedáních a po boku svých mezinárodních protějšků mnohem lépe.“²¹⁰ Postupné vcítění se do funkce a nabývání větší jistoty bylo postupem času znát i během jejích vystupování na půdě Evropského parlamentu.

Je vcelku logické, že se Catherine Ashtonová ve funkci Vysoké představitelky nevyhnula srovnání se svým předchůdcem Javierem Solanou. Z pohledu osobnosti a charakteru Solana jasně předčívá Ashtonovou. Solanovi velmi pomohly jeho předchozí zkušenosti a praxe, díky čemuž získal určitý respekt coby Vysoký zmocněnec již v počátcích svého funkčního období. Catherine Ashtonová možná nedisponovala při nástupu do své funkce Vysoké představitelky podobnými zkušenostmi, avšak mohla se opřít o něco, co její postrádal. Jak uvádí Carolin Rüger, současná Vysoká představitelka má autoritu založenou na právním ukotvení, zatímco Javier Solana musel spoléhat na autoritu danou jeho vlastní osobností.²¹¹ Mám-li citovat Claudii Major, „Solana ukázal, že pozice je vždy tím, jakou jí uděláte.“²¹² Stejně tak je nyní na Catherine Ashtonové aby ukázala, jak se svým postem dokáže naložit.

²⁰⁸ Presseurop.eu. 28. 1. 2011. Neviditelná žena lady Ashtonová. Dostupné na: www.presseurop.eu/cs/content/article/481721-neviditelna-zena-lady-ashtonova, 29. 2. 2012.

²⁰⁹ The Parliament, 2011, str. 49.

²¹⁰ After a series of somewhat shaky performances, Ashton now performs consistently better in the plenary chamber and alongside her international counterparts. (The Parliament, 2011, str. 49.)

²¹¹ Rüger, 2011, str. 225.

²¹² „Solana has shown that a position is always what you make of it. (Major, 2011, str. 197.)

6. Závěr

Cílem mé práce bylo popsat roli a vliv současné instituce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Evropské unie. Tato instituce byla vytvořena Lisabonskou smlouvou, ačkoli již předtím namísto představitele figuroval orgán Vysokého zmocněnce. Proto pro pochopení role a vlivu současného Vysokého představitele na půdě Evropské unie bylo nutné věnovat se také instituci Vysokého zmocněnce, protože při pozdějších úpravách se z této instituce vycházelo. Jinými slovy, instituce Vysokého zmocněnce naznačovala, jakým směrem se tato funkce bude dále ubírat. Z krátkého historického exkurzu před přijetím Amsterdamské smlouvy vyplývá, že základem pro založení funkce Vysokého zmocněnce byla snaha o zviditelnění Evropské unie, personifikaci zahraniční politiky a její ucelenější fungování s přihlédnutím k větší roli Evropské unie na mezinárodní scéně.

Se jmenováním Javieru Solaně coby prvního Vysokého zmocněnce se do určité míry personifikace vnějších vztahů podařilo docílit. Ačkoli jeho funkce nebyla v Amsterdamské smlouvě jasně definována, Solana této indispozice dokázal poměrně slušně využít, a to především díky svým předchozím zkušenostem v NATO. Už při svém nástupu do funkce Vysokého zmocněnce tak v mezinárodním společenství disponoval určitou autoritou a respektem. Jak se však brzy ukázalo, Solana byl ve svém vlivu a podílu na rozhodování limitován na půdě Evropské unie, a to nejen dalšími institucemi Unie, jmenovitě zejména Komisí, ale především členskými státy, resp. státem majícím předsednictví. Toto uskupení tzv. trojky se ukázalo pro fungování zahraniční politiky jako zásadní problém. Proto se už v Návrhu smlouvy o Ústavě pro Evropu předpokládalo s transformací této instituce do takové podoby, která by reflektovala problematické aspekty Vysokého zmocněnce.

Návrh Ministra zahraničí Evropské unie tak, jak byl předložen ve Smlouvě o Ústavě, zůstal vesměs nezměněn v Lisabonské smlouvě. Nejrazantnější změnou tak byla úprava titulu, neboť z Ministra zahraničí vzešlo přijetím Lisabonské smlouvy méně honosné, a pro většinu členských států méně kontroverzní, označení Vysoký představitel pro zahraniční věci a zahraniční politiku EU.

Současná instituce Vysokého představitele je v Lisabonské smlouvě ukotvena mnohem podrobněji, s čímž souvisí i přesnější vymezení kompetencí a pravomocí.

Současná Vysoká představitelka Catherine Ashtonová tak čelí širšímu rámci svých úkolů a povinností, proto byla rovněž vytvořena Evropská služba pro vnější činnost, jež jí má podporovat.

V současné době má za sebou Catherine Ashtonová zhruba polovinu svého funkčního období a z dosavadní činnosti Vysoké představitelky vyplývá, že je zatím spíše tzv. ženou v pozadí. Primární snaha Lisabonské smlouvy zviditelnit společnou zahraniční a bezpečnostní politiku zatím v reálné praxi trochu zaostává. Catherine Ashtonová není tou osobou, která chce být v centru dění a na prvních stránkách světových novin. Sama k tomu říká: „Když mluvím o tiché diplomacii, nemám tím na mysli, že já sama jsem tichou osobou. Můj zájem je výsledcích, hlasitost někdy neúčinkuje.“²¹³ Jak Catherine Rüger demonstrovala na příkladu katastrofy na Haiti, Ashtonové se podařilo získáním finančních prostředků dosáhnout úspěchu na půdě Evropské unie, na úkor zviditelnění Evropské unie ve světě. Vysoká představitelka si tak možná již vybuodovala určité vazby v institucích v Bruselu, daří se jí lépe prosazovat svá stanoviska a návrhy na místě, avšak její angažovanost na mezinárodní scéně je již méně viditelná.

Jednou z otázek, kterou jsem si kladla v úvodu mé práce, byla míra spolupráce s dalšími orgány Evropské unie. V tomto směru jsem došla k závěru, že zatímco spolupráce s Parlamentem funguje standardně bez větších problémů, k většímu posunu nedošlo ve vztahu Vysokého představitele a Evropské komise. Přijetím Lisabonské smlouvy se sloučil post Vysokého zmocněnce a komisaře pro vnější vztahy, Vysoký představitel se stal současně prvním místopředsedou Komise. Toto sloučení mělo překleknout institucionální rozdělení Rady a Komise a zefektivnit fungování vnějších vztahů, zamezit původní duplicitní činnosti Vysokého zmocněnce a komisaře pro vnější vztahy. Současný stav však nasvědčuje tomu, že se role nového konkurenta Vysokého představitele ujal předseda komise José Barroso, který se viditelně snaží ponechat svůj vliv na půdě Komise a omezovat tak mandát Catherine Ashtonové. Zcela nejasné je také dosavadní fungování Evropské služby, jejímž vytvořením byla Vysoká představitelka

²¹³ "When I talk about quiet diplomacy, this does not necessarily mean that I myself am very quiet. My interest is in outcomes. Sometimes loudness doesn't work." (The Guardian. 11. 1. 2010. Solid, decent – but uninspired: Catherine Ashton makes EU debut. Dostupné na: www.guardian.co.uk/world/2010/jan/11/baroness-catherine-ashton-eu-debut, 29. 2. 2012.)

pověřena. Jak jsem v části věnované Evropské službě zjistila, většího vlivu na její půdě dosahuje původní Generální ředitelství Evropské komise pro vnější vztahy. Ačkoli se ozývá kritika proti vlastní činnosti Evropské služby, oceňuje se práce Vysoké představitelky při jejím budování. Co se týče vnější reprezentace unie, bylo Lisabonskou smlouvou podniknuto několik kroků k jednotnému zastupování. Jednak bylo zrušeno rotující předsednictví v Radě pro zahraniční věci a za druhé, jak jsem již zmínila, byl sloučen post Vysokého zmocněnce a komisaře pro vnější vztahy. Obavy však vzbuzovala možná konfrontace se Stálým předsedou Evropské rady. Jak se ukázalo, v tomto případě obavy nebyly na místě, neboť Vysoká představitelka a předseda Rady si kompetence, byť nepsanou formou, rozdělili a k větším rozporům mezi nimi dosud nedošlo.

V neposlední řadě jsou tu samozřejmě členské státy Unie, mezi kterými má Vysoká představitelka vytvářet shodu. Vzhledem k odlišným postojům a oblastem zájmu jednotlivých členských států je to úkol nelehký, nicméně pro zahraniční politiku Unie dosti zásadní. Vysoká představitelka má dané Lisabonskou smlouvou právo iniciativy, nastoluje agendu, vydává oficiální prohlášení a je pověřena naplňováním rozhodnutí Rady pro zahraniční věci. Po formální stránce tak Vysoká představitelka dosahuje silnějšího postavení než její předchůdce, Javier Solana. V reálné praxi však mají hlavní slovo v zahraniční politice i nadále členské státy, resp. Rada pro zahraniční věci, která v poslední fázi činí konečná rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že k učinění rozhodnutí nebo společné akci je třeba konsenzu 27 ministrů zahraničí, závisí stanovisko či reakce Vysoké představitelky opět na členských státech a době, než je takové stanovisko dáno.

Solana postrádal na rozdíl od Catherine Ashtonové jasnější ukotvení své funkce ve smlouvě. Na druhou stranu však Solana mohl uplatnit určité osobní charisma a zkušenosti. Právě tímto naopak Catherine Ashtonová nedisponuje, a již po svém zvolení do funkce se zvedla vlna kritiky mířící na její nekompetentnost, neznalost, nedostatečnou míru respektu. Je však třeba mít na paměti, že funkce Vysoké představitelky je inovativní a Catherine Ashtonová čelila zpočátku velkému tlaku. Celkově si myslím, že se dosud se svou funkcí vypořádává tak, jak nejlépe může a nečinila dosud nic, co by se vysloveně považovalo za větší neúspěch. Vysoká představitelka by měla dle mého názoru zlepšit zviditelnění zahraniční politiky

Evropské unie na mezinárodní scéně, tj. usilovat o to být více vidět. Je třeba, aby mezinárodní společenství i samy členské si byly vědomy toho, že je zde někdo, kdo má vnější vztahy Evropské unie reprezentovat. Vzhledem k různorodé činnosti Vysokého představitele jak v Bruselu, tak ve světě, je jasné, že Catherine Ashtonová nemůže být všude. Proto je důležitá podpora nejen členských států, ale zejména ostatních institucí Unie, především Evropské služby.

Závěrem bych ještě jednou zdůraznila, že to byly členské státy, které si přály změny ve vnějších vztazích Evropské unie. Samy si je v Lisabonské smlouvě odsouhlasily. Paradoxně to však také byly tytéž členské státy, které si vědomě do funkce Vysokého představitele zvolily nevýraznou osobnost. Vysoká představitelka tak musí především dokázat, že není loutkou v rukách Komise či členských států. Naneštěstí jsou to ale právě členské státy, na kterých další fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie závisí především.

Bibliografie:

Literatura

Algeri, Franco (2011). Understanding Differences: An Attempt to Describe Javier Solana's View of the EU's International Role. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela – Rürger, Carolin (eds.) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Baden-Baden: Nomos), str. 131 - 144.

Babayan, Nelli (2010). Now Who Answers the Phone in Europe? Cooperation within the CSFP after the Enlargements and the Lisbon Treaty. *Caucasian Review of International Affairs*. Vol. 4 (4).

Bengtsson, Rikard – Allen, David (2011). Exploring a Triangular Drama: The High Representative, the Council Presidency and the Commission. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela – Rürger, Carolin (eds.) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Baden-Baden: Nomos), str. 109 - 130.

Crowe, Brian (2005). *Foreign Minister of Europe*. (London: The Foreign Policy Center).

Duke, Simon (2008). The Lisbon Treaty and External Relations. *EIPASCOPE*. 1/2008, str. 13 – 18.

Blahoš, Josef - Klíma, Karel - Skála, Josef (2003). *Evropské právo Evropské unie*. (Dobrá Voda: Aleš Čeněk).

Dijkstra, Hylke (2011). Solana and his Civil Servants: An Overview of Political-Administrative Relations. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela – Rürger, Carolin (eds.) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Baden-Baden: Nomos), str. 65 - 86.

Fiala, Petr - Pitrová, Markéta (2009). *Evropská unie*. (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury).

Chopin, Thierry - Lefebvre, Maxime (2010). Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad? *US – Europe Analysis Series*. 43/2010, str. 1 – 7.

Hendrickson, Ryan, C. - Strand, Jonathan, R. – Raney, Kyle, L. (2007). Operation Artemis and Javier Solana: EU Prospects for a stronger common foreign and security policy. *Canadian Military Journal*. Str. 35 – 42.

Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Hillion, Christophe - Lefebvre, Maxime (2010). The European External Action Service: towards a common diplomacy? *European Issue*. 184/2010, str. 1 – 7.

Paul, Jonas (2008). EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference? *Centre for Applied Policy Research*. No. 2.

Karásek, Tomáš (2003). Ministr zahraničí EU a teorie institucionalizace. In: Plechanová, Běla, *Evropská unie na počátku 21. století. Reformní procesy a institucionální změna* (Praha: Univerzita Karlova), str. 101 – 127.

Khol, Radek. Lisabonská smlouva – první rok a dětské nemoci. Jak pomůže Evropská služba pro vnější činnost? Dostupné na:

www.natoaktual.cz/lisabonska-smlouva-prvni-rok-a-detske-nemoci-jak-pomuze-evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-gyf-na_analyzy.asp?c=A101220_195728_na_analyzy_m02, 17. 2. 2012.

Král, David (2005). Ministr zahraničí EU a Evropský útvar pro vnější činnost. *Mezinárodní politika*. 6/2005, str. 8 – 10.

Lisabonská smlouva (Co o ní potřebujete vědět). Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR. Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/49/14956-lisbonne_2.pdf, 26. 2. 2012.

Major, Claudia (2011). Pulling the Strikes behind the Scene – but never against the Member States: Solana's Role in the Launch of EU Military Operations. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela – Rüger, Carolin (eds.) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Baden-Baden: Nomos), str. 175 – 200.

Pejchal, Aleš (2005). Život v Evropě na počátku 21. století. *Mezinárodní politika*. 6/2005, str. 15 – 16.

Pijpers, Alfred - Regelsberger, Elfriede - Wessels, Wolfgang (1988). *European Political Cooperation in 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe?* (Dordrecht: Martinus Nijhoff).

Regelsberger, Elfriede (2011). The High Representative for the Common Foreign and Security Policy – Treaty Provision in Theory and Practice 1999 – 2009. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela – Rüger, Carolin (eds.) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Baden-Baden: Nomos), str. 17 – 34.

Rüger, Carolin (2011). A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela – Rüger, Carolin (eds.) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Baden-Baden: Nomos), str. 201 – 234.

Sabathil, Gerhard - Joos, Klemens - Kessler, Bernd (2008). *The European Commission. An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies*. (London: Kogan Page).

Šlosarčík, Ivo (2010). *Politický a právní rámec Evropské unie*. (Praha: Wolters Kluwer ČR).

The Parliament. Politics, Policy and People Magazine. External Action Service. *The Parliament*. Issue 335/2011.

Váš průvodce Lisabonskou smlouvou. Evropská komise (2009). Dostupné na: www.ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/cs.pdf, 26. 2. 2012.

Wallace, William. Foreign and Security Policy (2005). The Painful Path from Shadow to Substance. In: Wallace, Helen - Wallace, William - Pollack, Marc. *Policy-Making in the European Union*. (Oxford: Oxford University Press).

Weiss, Evropská služba pro vnější činnost – první zkušenosti. Dostupné na: www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.asp?c=A110516_231745_na_analyzy_m02, 17. 2. 2012.

Wessels, Wolfgang - Bopp, Franziska (2008). The Institutional Architecture of CSFP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead? The Changing Landscape of European Liberty and Security. 10/2008, str. 1 – 36.

Právní předpisy, internetové prameny a další zdroje

Albawaba. 17. 10. 2000. Solana speaks of ‚a little bit of progress‘ at Sharm El-Sheikh summit. Dostupné na: www.albawaba.com/news/solana-speaks-little-bit-progress-sharm-el-sheikh-summit, 10. 3. 2012.

Ambassador João Vale de Almeida: Biography. Dostupné na:

www.eurunion.org/eu/Ambassadors-Corner/Ambassador-Joao-Vale-de-Almeida-Biography.html, 15. 3. 2012.

Analýza dopadu Lisabonské smlouvy (2010). Dostupné na:

www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf, 29. 2. 2012.

Catherine Ashton High Representative/Vice President Statement on the situation in Haiti European Parliament Strasbourg. 19 January 2010. Dostupné na:

www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/3&type=HTML, 25. 2. 2012

Catherine Ashton. Profile. Dostupné na:

www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/about/cv/index_en.htm, 4. 2. 2012

Council Press Release, 10855/99, 16. 9. 1999. Dostupné na:

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/10855.d9.htm, 16. 1. 2012.

E!Sharp. 2010. The Accidental Diplomat. Dostupné na:

www.esharp2.ttp.eu/issue/2010-1/The-accidental-diplomat, 25. 2. 2012.

E!Sharp. 25.5.2010. Why Cathy needs a good crisis. Dostupné na:

www.esharp2.ttp.eu/Web-specials/Why-Cathy-needs-a-good-crisis, 29. 2. 2012.

EPIN Briefing Note: The UK and the Convention. Dostupné na:
www.epin.org/new/files/debate_uk.pdf, 16. 3. 2012.

Eurobarometer. Public Opinion in the European Union (2001). Report No. 56.
European Commission. Dostupné na:
www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf, 13. 3. 2012.

EUobserver. 6. 2. 2012. Commission still pulls the strings on EU foreign policy.
Dostupné na: www.euobserver.com/18/115145, 29. 2. 2012.

EUobserver. 12. 3. 2002. Solana report attacks rotation of EU presidency. Dostupné na:
<http://euobserver.com/9/5496>, 16. 3. 2012.

European External Action Service. Dostupné na: www.eeas.europa.eu/index_en.htm,
17. 2. 2012.

European Union Military Staff. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/eu-military-staff?lang=en, 21. 1. 2012.

European Voice. 5. 1. 2012. Ashton on defensive over EU's diplomatic service.
Dostupné na: www.europeanvoice.com/article/imported/ashton-on-defensive-over-eu-s-diplomatic-service/73094.aspx, 29. 2. 2012.

European Voice. 5. 1. 2012. A year on, and still failing. Dostupné na:
www.europeanvoice.com/article/imported/a-year-on-and-still-failing/73109.aspx,
29. 2. 2012.

Final report of Working Group VII on External Action, CONV 459/02. Dostupné na:
www.register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf, 26. 2. 2012.

Financial Times. 10. 7. 2002. Europe's divided self: Javier Solana's attempts to put forward a coherent EU foreign policy have been hampered by inconsistency, ambiguity and the lack of a receptive ear in Washington, says Judy Dempsey, str. 18. Dostupné na:
www.search.proquest.com/docview/249267985?accountid=14965, 20. 3. 2012.

The Future of Europe Debate in Finland: Cautiously in the Core. Dostupné na:
www.epin.org/new/files/debate_finland.pdf, 16. 3. 2012.

The Christian Science Monitor. 4. 6. 1999. Now US can ring up „Mr.Europe“ NATO chief Javier Solana to become the European Union´s chief diplomat. Dostupné na: www.csmonitor.com/1999/0604/p6s1.html, 20. 3. 2012.

The Guardian. 11. 1. 2010. Solid, decent – but uninspired: Catherine Ashton makes EU debut. Dostupné na: www.guardian.co.uk/world/2010/jan/11/baroness-catherine-ashton-eu-debut, 29. 2. 2012.

Helsinki European Council. Presidency Conclusions (1999). Dostupné www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm?textMode=on, 23. 1. 2012.

Javier Solana CV. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/javier-solana-offline/cv?lang=en, 16. 1. 2012.

Jednotný evropský akt (1986) Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/2/763-jea.pdf, 16. 3. 2012.

Konsolidované znění smlouvy o EU a smlouvy o fungování EU. Úřední věstník EU, 2010/C 83/01. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:CS:HTML, 16. 3. 2012.

Maastrichtská smlouva (1992). Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf, 16. 3. 2012.

Non-paper on the European External Action Service from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden. 8. December 2011. Dostupné na: www.eurotradeunion.eu/documents/20111208Lettredes12.pdf, 29. 2. 2012.

Newsweek. 17. 6. 2002. Europes mr. fix-it; quietly and almost unnoticed, Javier Solana has done the unthinkable. he has created a common european foreign policy. Str. 20.

The Presseurop. 28. 1. 2011. Neviditelná žena lady Ashtonová. Dostupné na: www.presseurop.eu/cs/content/article/481721-neviditelna-zena-lady-ashtonova, 26. 2. 2012.

The Presseurop. 26. 2. 2010. Všichni proti lady Ashtonové. Dostupné na: www.presseurop.eu/cs/content/article/200081-vsichni-proti-lady-ashtonove, 26. 2. 2012.

European Commission (1995). Report on the Operation of the Treaty on European Union. Dostupné na: www.aei.pitt.edu/5845/1/5845.pdf, 16. 3. 2012.

Reuters. 20. 11. 2009. EU says it has solved the Kissinger question. Dostupné na: www.reuters.com/article/2009/11/20/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120, 24. 11. 2011.

Rozhodnutí Rady, 2010/427/EU. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:CS:PDF, 26. 2. 2012.

Rozhodnutí Evropské rady, 2009/880/EU. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0049:0049:CS:PDF, 17. 2. 2012.

Rozhodnutí Rady, 2001/78/SZBP. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:01:32001D0078:CS:PDF, 21. 1. 2012.

Rozhodnutí Rady 2003/432/SZBP. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:02:32003D0432:CS:PDF, 20. 1. 2012.

Rozhodnutí rady, 2004/537/ES, Euratom. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:236:0016:0016:CS:PDF, 23. 1. 2012.

Smlouva o EU revidovaná Amsterdamskou smlouvou. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm, 21. 1. 2012.

Smlouva o Ústavě pro Evropu. Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/5/1674-d76e8536_54f3_43cc_8939_3aa24db08f24.pdf, 26. 2. 2012.

Společná akce Rady 2004/551/SZBP. Dostupné na: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:245:0017:0028:CS:PDF, 24. 1. 2012.

Swedish position in the IGC. Dostupné na: www.epin.org/new/files/IGCSweden.pdf, 16. 3. 2012.

Závěry předsednictví. Evropská rada v Bruselu 21. a 22. června 2007. Dostupné na: www.euroskop.cz/gallery/1/588-zavery_predsednictvi.pdf, 4. 2. 2012.

Resumé

This thesis, as the title of the thesis tells, describes the institution of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy of the European Union. This institution was found by the Lisbon Treaty adopted in 2009. The main aim of the thesis is to define the institutional frame and role of the High Representative in the European Union. I also try to find out if the expectations of the new institutions have been fulfilled. I am interested in what influence Catherine Ashton, the current High Representative, has in decision-making process and the cooperation with the other institutions of the European Union. To do so, it was necessary to go back in history and look at the structure of external relations of the European Communities/European Union before the Lisbon Treaty. Particularly the most important for this current institution was the previous institution, High Representative for Common Security and Foreign Policy represented by Javier Solana, because the current High representative came out from it.

As the part about Javier Solana term concludes, the system of troika external representation did not work, because there was conflict between the High Representative, Commissioner for External Relations and the state holding the presidency. The High Representative was not clearly defined in the treaty and his power was limited. On the other side, his previous experience in NATO proved very useful for him, as he was respected on the international stage and by the EU's member states.

The aim of the Lisbon Treaty was to make external relations more effective, visible and coherent, with a new transformed institution of the High Representative as a one of the instruments. Although the High Representative is more imbedded in the Lisbon Treaty, I found out that the expectations of the institution have not been fully met yet. There is embarrassment with choice of Ashton as the High Representative, not only is she inexperienced in this field but also lacks respect and a kind of authority. In addition, cooperation with the Commission seems to be much more problematic because the chairman of the Commission is trying to keep the power. Cooperation with the European External Action Service is also still unsure.

Catherine Ashton has been faced with multiple tasks, but her main role seems to be as a mediator, not only with the other EU's institutions, but mainly with the member

states. Member states are the ones who have the final word in the Common Foreign and Security Policy, and the High Representative has her power limited by them in the decision-making process. To conclude, the main task of the High Representative as a mediator is to keep its confidence between the member states and to ensure a single voice between them towards foreign policy. As for visibility of the EU, Catherine Ashton should make effort at the international stage to put the EU as one of the key actor with the aim to personify the EU's external relations, as was expected when adopting the Lisbon Treaty.