

Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU po Lisabonské smlouvě



Veronika Smolková

Externí spolupracovnice Analytického týmu think-tanku Evropské hodnoty

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

- Zahraniční a bezpečnostní spolupráce provázela evropskou integraci již od počátku celého integračního procesu. Společná zahraniční a bezpečnostní politika však tvoří nedílnou součást vnitřní agendy Evropské unie teprve od přijetí Maastrichtské smlouvy
- Tato oblast spolupráce se především v reakci na světové události a stále se zrychlující globalizaci značně vyvíjela a dodnes představuje velmi dynamickou součást unijní politiky.
- Poslední revize primárního práva EU v podobě Lisabonské smlouvy do dané oblasti působnosti inkorporovala nové prvky, jejichž primárním cílem je zvýšení koherence vystupování EU jako celku v rámci jejích vnějších vztahů.
- Otázkou tedy je, zdali dnes můžeme tvrdit, že opravdu došlo ke zvýšení koherence vystupování EU v její zahraničně-bezpečnostní činnosti, nebo zda se i přes veškeré inovace stále nedaří vystupovat zcela jednotně a uceleně.
- Následující článek se pokusí na tuto otázku odpovědět prostřednictvím analýzy konkrétního příkladu, který představuje jednu z nejvíce problematických oblastí v rámci vnějších vztahů Unie – státu Kosovo.

1. Úvod

Zahraniční politika a činnosti týkající se bezpečnostní agendy patřily od počátku evropské integrace k oblastem, které nebyly součástí původního integračního rámce, a jednotlivé členské státy si zde ponechaly výlučné kompetence. Snaha o prvotní sblížení zahraničních a bezpečnostních aktivit států se začala výrazněji projevovat až začátkem 70. let minulého století. Spolupráce v této oblasti však byla stále omezena mezivládním vyjednáváním, jež probíhalo až do podepsání Jednotného evropského aktu v roce 1986 mimo primární právo Unie v rámci tzv. Evropské politické spolupráce. Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU (SZBP), která byla založena Maastrichtskou smlouvou jakožto samostatný druhý pilíř v roce 1993, sice může být považována za určitý zlom ve spolupráci v dané oblasti, celkové nastavení a možnosti této politiky se ovšem ukázaly být ve stále více globalizovaném světě nedostatečné. Její revize a obecně posílení postavení Unie v mezinárodním prostředí se tak zejména s rostoucími globálními výzvami a konflikty staly nutností. SZBP by se proto pravděpodobně dala označit za oblast, v jejímž rozvoji EU v posledních desetiletích nejvíce pokročila (Amsterdamská smlouva účinná od roku 1999 druhý pilíř dále rozšířila, Smlouva z Nice v tomto směru pokračovala a dodala Společnou bezpečnostní a obranou politiku). Snaha Evropské unie zvýšit koherenci svých činností v rámci zahraniční a bezpečnostní agendy a posílit zde své vystupování jakožto jednotný globální aktér se také stala jednou z hlavních priorit v rámci příprav dosud poslední revize primárního práva EU – Lisabonské smlouvy.

Lisabonská smlouva reflektuje tyto požadavky Unie převážně tím, že se zřetelně zaměřuje na nové uspořádání vnějších vztahů EU v oblasti SZBP. Tato smlouva zasáhla do stávajícího fungování dané oblasti zejména prostřednictvím zavedení nových aktérů, jež by měli sjednotit vystupování Unie v mezinárodním prostředí. Mezi tři hlavní institucionální inovace se konkrétně řadí stálý post předsedy Evropské rady, Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a v neposlední řadě také Evropská služba pro vnější činnost. Realizace těchto změn v rámci institucionální struktury tak nabádá k otázce, zda dané inovace skutečně vedly k původnímu cíli – tedy k posílení postavení Unie a k větší koherenci její vnější činnosti ve sféře SZBP.

Cílem tohoto textu je na konkrétním příkladu představit fungování EU v rámci SZBP s ohledem na nově konstituované aktéry působící v této sféře. Nejprve se text zaměří na jednotlivé institucionální inovace obsažené v Lisabonské smlouvě, přičemž zejména předestře jejich smluvní zakotvení a zároveň také upozorní na nejednoznačnost vymezení jejich kompetencí a vzájemných vztahů. Druhá část textu se pokusí nastínit praktické fungování SZBP na konkrétním příkladu z oblasti zahraniční agendy EU – na státu Kosovo. V této části bude představen kontext utváření vztahů mezi EU a státem Kosovo a komplexní postoj Unie k této zahraničně-politické otázce, v rámci čehož bude pozornost věnována přístupu členských zemí k dané otázce a také přístupu, fungování a spolupráci zmíněných nově konstituovaných aktérů. Závěrem se text pokusí zhodnotit výsledky v oblasti vertikální a horizontální koherence Unie v rámci jejího vystupování vůči vybrané zahraniční agendě. Do jaké míry je zahraniční politika EU v případě Kosova po Lisabonské smlouvě jednotná a zůstává-li nejednotná, proč se změnou primárního práva nepodařilo její jednotu zajistit?

2. Institucionální inovace v oblasti SZBP v Lisabonské smlouvě

I přes skutečnost, že Lisabonská smlouva výrazně zasáhla do zahraniční agendy Unie, původní mezivládní charakter SZBP EU zůstal nedotčený. Také po poslední revizi primárního práva a zrušení pilířové struktury stále platí, že jednotlivé členské státy disponují v této oblasti výlučnými pravomocemi, a postavení nadnárodních institucí je stále velmi limitováno. Celkově tedy zůstal zvláštní režim fungování SZBP EU zachován, a tato politika tudíž i nadále podléhá specifickým pravidlům a postupům (viz čl. 11 SEU). Primární pozici zde zastávají jednotlivé členské státy, z hlediska zapojení institucí EU pak dominuje Evropská rada, která dle čl. 26 SEU „určuje strategické zájmy Unie, stanoví cíle a vymezuje obecné směry společné zahraniční a bezpečnostní politiky (...)“. Rada EU hraje v této oblasti taktéž důležitou roli, jelikož „(...) na základě obecných směrů a strategických směrů vymezených Evropskou radou vypracovává Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU a přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění této politiky“. Kompetence ostatních institucí EU jsou zde výrazně omezeny. SZBP je tedy na základě primárního práva Unie formulována a prováděna především Evropskou radou a Radou Evropské unie, tudíž institucemi, kterým dominují zájmy a postoje členských států.

Snaha o to, aby Evropská unie vystupovala uceleně a mluvila jedním hlasem v rámci svého vnějšího vystupování a díky tomu celkově posílila svůj vliv v mezinárodních vztazích, se v Lisabonské smlouvě projevila skrze vytvoření nových aktérů, kteří mají tyto cíle naplňovat. Následující část textu se podrobněji zaměří na právní zakotvení těchto institucionálních inovací ve sféře SZBP EU.

I. Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Zřejmě nejvýraznější inovací do této oblasti působení Unie přinesla Lisabonská smlouva v podobě ustanovení funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Nutno podotknout, že tato funkce nepředstavuje úplnou novinku, jelikož prakticky navazuje na post původního Vysokého představitele pro SZBP. I přes skutečnost, že se tedy jedná o jisté pokračování předešlé pozice, ztělesňuje nově vymezený post vysokého představitele významnou změnu díky personálnímu propojení tří doposud oddělených funkcí – původního vysokého představitele pro SZBP, místopředsedy Evropské komise (komisaře pro vnější vztahy) a předsedy Rady pro zahraniční věci. Právě zde se tak jasně projevuje úsilí o sjednocení působení EU v rámci SZBP.

Hlavním úkolem vysokého představitele je podle Lisabonské smlouvy vést společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie, přispívat vlastními návrhy k utváření dané politiky a provádět ji jako zmocněnec Rady (čl. 18 SEU). Dále disponuje funkcí reprezentativní, jelikož mu byla svěřena pravomoc vnějšího zastupování Unie právě ve věcech spadajících pod SZBP. Zásadním prvkem, který charakterizuje tuto nově zřízenou funkci je skutečnost, že vysoký představitel je zároveň jedním z místopředsedů Evropské komise, a to komisařem odpovědným za koordinaci vnějších vztahů, a také předsedá Radě pro zahraniční věci. Jeho pozice tedy ve své podstatě propojuje Komisi a Radu, díky čemuž má zajišťovat větší koherenci v oblasti utváření SZBP EU. Jakožto předseda Rady pro zahraniční věci provádí vysoký představitel zahraniční a bezpečnostní politiku jako zmocněnec Rady, zatímco jakožto místopředseda Komise vykonává pravomoci Komise v oblasti vnějších vztahů Unie pokrývající odlišnou agendu vnější činnosti EU. Vysoký představitel se navíc účastní jednání Evropské rady. Díky takto vymezenému mandátu tedy *de facto* dochází k propojení nadnárodní a mezivládní roviny v jednom aktérovi, což samo o sobě vytváří předpoklady pro posílení koherence vystupování a vnějších činností Unie.

II. Evropská služba pro vnější činnost

Pro úspěšné plnění funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku byla ustanovena nová instituce - Evropská služba pro vnější činnost, o níž se vysoký představitel při vykonávání svých pravomocí opírá. Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ), často také nazývána

diplomatickou službou Unie, začala oficiálně fungovat až v roce 2011. Lisabonská smlouva tedy předpokládala zřízení tohoto orgánu jako součásti svého praktického provádění. Lisabonská smlouva blíže definuje složení této služby, její konkrétní úloha a působení ve vztahu k vysokému představiteli či obecně v rámci celé zahraniční a bezpečnostní politiky Unie ovšem detailněji vymezeny nejsou (čl. 27 SEU). Především kvůli citlivosti diplomatické agendy tak byla jakákoliv rozhodnutí o výsledném uspořádání a celkové podobě ESVČ přenechána na další dohody. Služba byla nakonec zřízena na základě rozhodnutí Rady z července roku 2010, které přesně vymezilo organizaci a fungování této nové platformy.

Podle tohoto nařízení je ESVČ funkčním autonomním orgánem, který je oddělen od Komise i Rady, a který působí pod autoritou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (*Council Decision (EC) 2010/427, 2010*). ESVČ disponuje mandátem k podpoře ve výkonu funkce nejen vysokého představitele, ale také předsedy Evropské rady, předsedy Evropské komise a Komise jako celku při provádění jednotlivých činností spadajících pod oblast vnějších vztahů. Podle čl. 3 daného rozhodnutí Rady by měla ESVČ spolupracovat s diplomatickými službami členských států, stejně jako s generálním sekretariátem Rady a příslušnými oddíly Komise k zajištění konzistence mezi různými oblastmi vnějších vztahů Unie a mezi těmito oblastmi a ostatními politikami (*Council Decision (EC) 2010/427, 2010*). Jedním ze základních úkolů této nově zřízené služby je tedy zajistit, aby byly veškeré aktivity, které Unie činí v zahraničí koherentní, jednotné a efektivní. Toto zadání je velice důležité s přihlédnutím ke skutečnosti, že mnohé zahraniční aktivity EU jsou organizovány a následně prováděny rozdílnými orgány či pracovními skupinami. Zajištění jejich celkové koherence je tedy v dané oblasti nezbytné. V souvislosti s touto nově ustanovenou službou je také důležité poukázat na fakt, že i když se *de iure* jedná o orgán *sui generis* stojící separátně od Komise a Rady, zároveň tyto dvě instituce spojuje. Díky propojení generálního sekretariátu Rady, příslušných oddělení Komise a diplomatických služeb členských států disponuje ESVČ poměrně významným potenciálem pro zvýšení a celkové zefektivnění spolupráce mezi těmito institucemi Unie a jednotkami členských států v zahraniční sféře.

III. Předseda Evropské rady

Další nově zřízená funkce, jež se svými kompetencemi dotýká oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, je post stálého předsedy Evropské rady. Tato funkce je neformálně označována jako funkce „prezidenta“ EU. Evropská rada již není vedena zástupcem předsedajícího státu v Radě, nýbrž právě předsedou Evropské rady. Na základě právního zakotvení tohoto postu má předseda Evropské rady hrát zejména reprezentativní a koordinující roli. Dle čl. 15 SEU má stálý předseda kromě samotného předsedání Evropské radě a ostatních úkolů - jako je například vedení jednání či udržování konsensu v rámci Evropské rady - zajišťovat vnější zastupování Unie ve věcech týkajících se SZBP EU. V tomto ohledu pak Lisabonská smlouva explicitně zakotvuje, že tyto pravomoci jsou vykonávány předsedou Evropské rady, aniž by byly dotčeny pravomoci vysokého představitele (čl. 15 SEU).

Jak je z výše uvedeného zřejmé, funkce zastupování Evropské unie v jejích vnějších vztazích v rámci SZBP náleží dle poslední revize primárního práva nejen vysokému představiteli EU kterému je v tomto ohledu nápomocna ESVČ, nýbrž i předsedovi Evropské rady. I přes zmíněnou skutečnost, že Lisabonská smlouva prakticky omezuje mandát předsedy Evropské rady tím, že ve výkonu jeho pravomocí nebudou dotčeny pravomoci vysokého představitele, vzájemné působení těchto funkcí dále blíže nespecifikuje. Jakým způsobem tedy má být agenda vnějších vztahů Unie ve sféře zahraniční a bezpečnostní politiky a s ní spojené úkoly rozděleny, a kdo má v této oblasti poslední slovo, se tak snadno může stát předmětem sporů. V této souvislosti je ovšem nezbytné připomenout, že hlavní kompetence ve sféře SZBP zůstávají i nadále výsadní pravomocí jednotlivých států. I přes institucionální reformy směřující k posílení koherence SZBP tak platí, že tito noví aktéři nemají možnost rozhodovat o zásadních zahraničně-bezpečnostních otázkách sami, a výsledná koherence je tedy závislá také na postoji členských zemí. Rozličné národní pozice, nejasné vymezení kompetencí a nejednoznačné nastavení vztahů mezi novými aktéry tak může ve výsledku produkovat nejednotnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie.

3. Praktické fungování SZBP EU po Lisabonské smlouvě

Od podepsání Lisabonské smlouvy a jejího vstupu v platnost koncem roku 2009 již uběhla dostatečně dlouhá doba na to, aby se výše popsané institucionální inovace viditelně projevil v praktickém fungování SZBP EU. Vedle nových funkcí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen vysoký představitel) a předsedy Evropské rady se i ESVČ stala důležitým orgánem při formování zahraniční politiky EU a také při samotném vystupování Unie v rámci vnějších vztahů.

Jeden z hlavních požadavků Lisabonské smlouvy v oblasti SZBP je zahrnut ve článku 21 SEU, který poukazuje na nutnost sjednocení aktivit Unie v rámci jejího vnějšího vystupování. Zajištění koherence se tak dá považovat za jeden z elementárních principů celé SZBP. Samotné pojetí koherence však může být v případě EU chápáno ze dvou, respektive tří základních perspektiv (např. Mölling and Major 2009). Z perspektivy členských států se primárně jedná o skutečnost, že jejich jednotlivé zahraniční politiky budou vzájemně koherentní. V tomto případě tedy hovoříme o tzv. *vertikální koherenci*, která označuje soulad vnějšího vystupování a směřování zahraničních politik členských států EU. Pokud bychom se na koherenci zaměřili z perspektivy Unie jako celku, jedná se o tzv. *institucionální koherenci*, což znamená, že hlavní subjekty EU zodpovědné za vytváření názorů či vystupování v dané sféře zde zastávají koherentní postoj a jejich výstupy či konkrétní akce mezi sebou nejsou v rozporu. Někteří autoři (viz Maurer 2013) hovoří i o třetím typu koherence – tzv. *horizontální koherenci*. Tento typ souvisí s jednotlivými politikami EU, jejichž cíle by měly být v souladu. Protože se tento text zaměřuje pouze na jednu vybranou oblast politik EU a neprovádí vzájemnou komparaci cílů širšího okruhu politik, bude se zabývat pouze dvěma typy koherence: vertikální a horizontální.

I. Kosovo a Evropská unie

Problematika státu Kosovo a jeho pozice v mezinárodním kontextu dlouhodobě ztělesňuje jednu z nejméně diskutabilních oblastí vnějších vztahů Evropské unie. Na budoucnost této země, její uznání a možné začlenění do unijního společenství mají jednotlivé státy či aktéři poměrně odlišné názory, které značně komplikují vytvoření jasného a koherentního přístupu EU.

Evropská unie dlouhodobě oficiálně podporuje Kosovo v rekonstrukci jeho státu. Již od roku 1999, tudíž od konce války v Kosovu, Unie poskytuje této zemi značné finanční dotace či jinou formu externí podpory. V roce 2003 byla otázka Kosova přímo zahrnuta do tzv. Soluňské agendy, která potvrdila přítomnost evropské perspektivy pro země západního Balkánu včetně Kosova. Kosovo se také stalo součástí Stabilizačního a asociačního procesu, který poskytl rámec pro utváření unijní politiky směrem k tomuto regionu. V tomto kontextu pak Unie uzavřela tzv. Evropské partnerství se Srbskem a Černou Horou včetně Kosova (*Council regulation (EC) 533/2004, 2004*). Toto partnerství bylo následně revidováno, a to v letech 2006 a 2008, přičemž byly průběžně definovány nové priority v rámci rekonstrukce státu Kosovo týkající se zejména praktického naplňování principů právního státu, tamního soudního systému či nutnosti zintenzivnění boje proti organizovanému zločinu (*Council conclusions on external relations 2008*).

Když došlo v únoru roku 2008 k jednostrannému vyhlášení nezávislosti státu Kosovo, většina tehdejších zemí EU tuto nezávislost oficiálně podpořila a Kosovo uznala jako samostatný stát. I přes to, že ne všechny členské státy uznaly nezávislost Kosova, Unie jako celek vyjádřila snahu o další zapojení do místních reformních aktivit a vyslovila zemi podporu. V oficiálním závěrečném usnesení Rady EU, které přímo reagovalo na kosovské vyhlášení nezávislosti, se Rada kvůli nejednotnosti postojů jednotlivých států k této otázce usnesla na poměrně nekonkrétních závěrech. V souvislosti s problematikou uznání či neuznání samostatnosti závěrečný dokument Rady stanovil, že jednotlivé země Unie se o vzájemných vztazích s Kosovem rozhodnou samy, a to podle dosavadní národní praxe a platných norem mezinárodního práva (*Council conclusions on external relations 2008*). V závěrečné zprávě je také zmíněno, že EU nadále podporuje stabilizaci daného území, kterou bude posilovat zejména prostřednictvím civilní mise EULEX a prostřednictvím zvláštního představitele EU pro Kosovo. Civilní mise EULEX byla oficiálně zahájena v prosinci roku 2008 a byl jí svěřen výkonný mandát v oblasti policejní a soudní správy Kosova. Ve stejném roce byl také na základě rozhodnutí Rady EU vytvořen post zvláštního představitele EU pro Kosovo. Lze tedy tvrdit, že Unie v podstatě svým závěrečným stanoviskem k nezávislosti Kosova dala najevo, že bude nadále pokračovat v podpoře země a v již započatých aktivitách k udržení stability v daném regionu – vypořádání se s konkrétními důsledky vyhlášení nezávislosti Kosova ovšem nechala na členských zemích a jejich vnitřních politikách.

Kosovo má dnes oficiální status potenciální kandidátské země pro začlenění do EU. Jeho záležitosti jsou i nadále spravovány v rámci Stabilizačního a asociačního procesu, který řídí a koordinuje Evropská

komise, konkrétně především její Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření. Stabilizační a asociační dohoda, jež představuje důležitou etapu v rámci předvstupního procesu, vstoupila v platnost v dubnu roku 2016.

V současné době zajišťuje EU svoji přítomnost na území Kosova skrze následující tři platformy. Za prvé se jedná o oficiální kancelář EU v Kosovu, kterou vede zvláštní představitel EU pro Kosovo (*European Union Special Representative*). Před přijetím Lisabonské smlouvy působila v Kosovu styčná kancelář Evropské komise a zvláštní představitel odděleně, a tudíž mezi nimi nedocházelo k výraznému propojení či hlubší spolupráci. Lisabonská smlouva ve snaze zkoordinovat tamní aktivity sloučila tyto prvky vytvořením oficiální kanceláře EU v Kosovu pod vedením zvláštního představitele (EEAS 2016a). Druhou platformu v Kosovu ztělesňuje EULEX, největší civilní mise EU, a jako třetí platforma vystupují jednotlivé reprezentace členských států Unie.

II. Koherence činnosti EU v Kosovu

Následující část práce se zaměří na dva již definované typy pojetí koherence – institucionální a vertikální koherenci - a pokusí se určit na příkladu státu Kosovo a vystupování EU vůči němu, zda v daném případě dochází k naplnění těchto dvou typů koherence.

1. Institucionální koherence

Pokud se zaměříme na institucionální koherenci Unie v rámci jejího vnějšího vystupování a aktivit vůči státu Kosovo s ohledem na zmiňované institucionální inovace a jejich konkrétní role, nalezneme poměrně komplexní a ucelené schéma aktivit a vztahů. ESVČ zde především koordinuje politickou a diplomatickou rovinu vztahů mezi Kosovem a EU, což představuje odlišnou roli, než zastává Komise, která je zodpovědná spíše za rovinu technickou a právní. Oficiální kancelář EU v Kosovu je integrální součástí ESVČ, což umožňuje udržení kontinuálního dialogu a stálou výměnu informací s institucemi EU. ESVČ jako celek také dohlíží na fungování civilní mise EULEX, která tvoří další část jejich aktivit, jelikož je řízena speciálním útvarem schopnosti civilního plánování a provádění (CPCC, *Civilian Planning and Conduct Capability*), které spadá pod ESVČ (EEAS 2016c). Tato diplomatická služba také hraje významnou roli v rámci usnadnění dialogu mezi Prištinou a Bělehradem (EEAS 2016b).

Kontakt a výměnu důležitých informací mezi oficiální kanceláří EU v Kosovu a Radou EU zprostředkovává vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, v čemž mu dopomáhá ESVČ. Dalším důležitým úkolem je také podávání zpráv a poskytování informací jednotlivým členským státům o činnosti a aktivitách civilní služby EULEX, což také zajišťuje vysoký představitel. Díky tomu si tato civilní služba udržuje vysokou míru politické odpovědnosti (EULEX 2016). Vysoký představitel tedy hraje velice významnou roli zejména v oblasti zprostředkování informací mezi Uníí, jejími jednotlivými státy a státem Kosovo.

Co se postojů Evropské rady a jejího předsedy v oblasti vztahů Unie a Kosova týká, tato instituce má především reprezentační funkci a do konkrétních akcí či aktivit, které zprostředkovává ESVČ společně s vysokým představitelem, příliš nezasahuje. Ze samotné podstaty funkce předsedy Evropské rady by se tedy mělo jednat pouze o snahu koordinovat tyto komplexní aktivity Unie vůči státu Kosovo a snažit se zajistit, aby bylo vnější vystupování v tomto směru jednotné. Role předsedy Evropské rady je významná také z hlediska naplňování vertikální koherence, ke které by měl dopomáhat úsilím o vytváření konsensu mezi jednotlivými státy. Po přijetí Lisabonské smlouvy Evropská rada zastoupená svým předsedou v této souvislosti zdůraznila, že je Unie plně připravena k další pomoci při zlepšování životních podmínek v Kosovu, posilování vzájemné spolupráce a navazování dialogu s mezinárodními aktéry. Dále také uvedla, že podporuje rozvoj evropské perspektivy v daném regionu, která v budoucnu povede k vytvoření pozice pro stát Kosovo v rámci samotné Unie (*Council conclusions on enlargement /stabilisation and association process 2010*).

Pro poskytnutí uceleného pohledu na současný stav institucionální koherence zahraniční politiky Unie s ohledem na zmíněné aktéry je nezbytné do tohoto analytického rámce zahrnout nejen pracovní náplň těchto funkcí, ale také jejich konkrétní personální obsazení. I přes oficiální definici jejich rolí totiž také záleží na konkrétních jednotlivcích, kteří daný post vykonávají, a díky svému přesvědčení, vizi, cílům a plánům tak ovlivňují zahraniční politiku EU. Dnes existuje v oblasti vnějšího vystupování Unie z hlediska personálního obsazení de facto trojí vedení. Když byla v roce 2014 zvolena italská politička Federica Mogherini vysokou představitelkou, došlo k doplnění rovnováhy mezi předsedou Evropské komise Jean-Claudem Junckerem a předsedou Evropské rady Donaldem Tuskem. I když samotný předseda Evropské komise svou pozicí zcela nezapadá pouze do kontextu zahraniční a bezpečnostní agendy Unie, i on ztělesňuje jednu z výrazných postav v oblasti jejich vnějších vztahů. Jakožto předseda Komise zastupuje tuto instituci na zasedáních Evropské rady, kde dochází k určování hlavních směrů a cílů SZBP, reprezentuje Unii na mezinárodních summitech G7 a G20 a také je zástupcem Komise v rámci bilaterálního vyjednávání se třetími zeměmi (europea.eu 2016). Komise v čele se svým předsedou zodpovídá za vnější reprezentaci Unie mimo oblast SZBP.

Současná vysoká představitelka Federica Mogherini ve svém nedávném projevu v Kosovu opět zdůraznila evropskou perspektivu v rámci budoucnosti této země. V této souvislosti především zmínila, že Unie podporuje a intenzivně pracuje na integraci Kosova do EU (Mogherini 2016). Stejný názor na problematiku Kosova má i současný předseda Evropské rady Donald Tusk. Při jeho osobním setkání s ministerským předsedou Kosova Isou Mustafou v září roku 2015 předseda Evropské rady nejen pochválil zemi za její pokrok v mnoha ekonomických, politických či sociálních oblastech, ale zejména otevřeně podpořil její směřování do unijního společenství (Kosovapress 2015). I předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker zastává v otázce Kosova stejný postoj jako předchozí dva aktéři, přičemž zdůrazňuje nutnost pokroku v integraci Kosova směrem k EU skrze vízovou liberalizaci (EuropeanWesternBalkans 2016).

2. Vertikální koherence

Problém v oblasti shody na postoji ke státu Kosovo a jeho případném budoucím směřování do Evropské unie ovšem nastává, pokud k problematice Kosova přistoupíme z perspektivy jednotlivých členských zemí, a budeme tedy posuzovat koherenci vertikální. Nejdůležitějším bodem je v tomto ohledu skutečnost, že ne všechny země EU vyslovily souhlas s vyhlášením nezávislosti Kosova a dodnes tento stát oficiálně neuznávají. Mezi tyto státy se řadí Španělsko, Řecko, Kypr, Slovensko a Rumunsko. Důvody, jež brání jmenovaným státům uznat nezávislost Kosova, jsou různé, a jejich celková neochota ke změně své dosavadní pozice dosahuje různé intenzity. Nejčastěji udávaným argumentem však zůstává přesvědčení, že jednostranné vyhlášení nezávislosti představuje zásadní porušení mezinárodního práva. Tento postoj zastávají především Španělsko, Slovensko a Kypr. Jmenované státy považují vyhlášení nezávislosti Kosova za nebezpečný precedent, jenž by mohl významně podnítit místní separatistické tendence. Skutečnost, že výše zmíněných pět členských států EU neuznává nezávislost Kosova, ovšem komplikuje veškeré aktivity a iniciativy Unie na daném území, a také například významně dopadá na fungování EULEXu. Tato civilní mise totiž musí vykonávat své pravomoci pod neutrálním statutem, což má výrazný dopad na její celkovou efektivitu. Oficiální postoj těchto států také samozřejmě ovlivňuje celkové možnosti vytvoření koherentního přístupu Unie jakožto jednotného a uceleného globálního aktéra.

3. Výsledná koherence

Pokud bychom se tedy měli na problematiku Kosova a jeho vztahu s EU podívat komplexně, shledáme poměrně výraznou institucionální koherenci. Evropská unie jako institucionální celek otevřeně podporuje Kosovo, jeho mezinárodní uznání i jeho případné začlenění do EU po splnění daných podmínek týkajících se dalekosáhlých strukturálních reforem či ostatních důležitých atributů předvstupního procesu. Výše popsaní aktéři, kterým dala Lisabonská smlouva hlavní odpovědnost za určování a vytváření unijního postoje v oblasti vnějších vztahů, sdílí stejné názory ohledně budoucnosti Kosova a podporují jeho možné budoucí začlenění do Unie. Celkově se tedy dá argumentovat, že EU vystupuje vůči Kosovu z institucionálního hlediska kompaktně, a z této perspektivy tedy opravdu hovoří jedním hlasem. Tuto skutečnost ale značně oslabuje fakt, že všechny členské státy EU nesdílí názor unijních institucí, a tím pádem se neztotožňují s oficiálním postojem hlavních institucionálních aktérů Unie v této oblasti. V daném případě lze tedy tvrdit, že vertikální koherence naplněna není. I když kvůli svému oficiálnímu postoji tyto země neblokuje realizaci tamního reformního procesu či možnost získání finančních dotací nebo jiné formy podpory ze strany Unie, je zřejmé, že potenciální integrace Kosova do EU není z jejich hlediska možná.

Otázkou tedy zůstává, do jaké míry jsou aktivity institucionálních aktérů EU významné, a jestli vůbec disponují dostatečnou relevancí, když nerespektují názory všech členů Unie. Zde se tedy opět ukazuje skutečnost, že pokud jde o problematické prvky zahraniční a bezpečnostní politiky, jednotlivé členské státy mohou v této oblasti zastávat odlišné národní pozice, a to i přes veškeré snahy nadnárodních

aktérů tyto pozice sjednotit. Evropská komise, vysoký představitel, ESVČ ani stálý předseda Evropské rady totiž nemohou rozhodnout o jednoznačném postoji EU k problematice státu Kosova a jeho potenciálním postavení v Evropě či v samotné Evropské unii bez souhlasu všech jejích členů.

4. Závěr

Zahraniční a bezpečnostní politika vždy byla, je a pravděpodobně i nadále bude ztělesňovat oblast politiky, v rámci které je velmi obtížné prosazovat jakoukoliv formu užší spolupráce či jednotného vystupování. Jelikož je výsledná podoba provádění SZBP EU závislá na rozhodnutí jednotlivých členských států, které ne vždy sdílí stejné názory, stává se výsledná podoba této politiky předmětem sporů a konfliktních diskusí. Často neúspěšná snaha o koordinaci odlišných názorů se pak projevuje v nedostatečné koherenci aktivit Unie v určené oblasti, což dále může vyvolat dojem, že EU jako celek není schopna zastávat jasný a koherentní postoj ke konkrétní problematice.

Lisabonská smlouva a její institucionální novinky, jež měly primárně za cíl zvýšit koherenci činností a vystupování EU v rámci mezinárodního prostoru, se od doby svého založení bezesporu staly důležitými součástmi unijní zahraniční a bezpečnostní agendy. Na konkrétním příkladu státu Kosovo lze demonstrovat jejich snahu o úzkou spolupráci a intenzivní komunikaci při řešení a vytváření postoje k této problematice. Zejména díky vzájemné informační provázanosti a schopnosti koordinovat své činnosti vytváří tito noví aktéři vysokou institucionální koherenci EU ve vztahu k dané mezinárodní otázce. I přes tuto skutečnost však lze argumentovat, že veškeré zmíněné nadnárodní prvky, které se objevují v oblasti SZBP po poslední revizi primárního práva, hrají v mezivládním režimu této politiky stále poměrně omezenou roli. Noví aktéři či instituce jsou ve svých aktivitách, projevech nebo konkrétních činnostech limitovány hranicemi, které jsou pevně určeny národními státy Unie a primárním právem EU. Ani diplomatická služba ESVČ, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku či předseda Evropské rady se svým postavením nemohou rovnat konkrétnímu členskému státu a jeho rozhodnutí o jakékoliv zahraničně-bezpečnostní otázce. V případě, že se představitelé členských států zastoupených ministry zahraničních věcí nedohodnou na ustanovení jasné a jednotné pozice, nemůže ani jeden z popsaných aktérů zaujmout závazné a jednoznačné unijní stanovisko. Tito noví aktéři při plnění své funkce tedy působí spíše jako mediátoři mezi jednotlivými státy bez výraznější možnosti aktivně zasahovat do vzájemného vyjednávání a hlavně do konečného rozhodnutí.

Zahraniční a bezpečnostní politika zůstává i přes veškeré změny doménou členských států Unie, a výsledná koherence vystupování Unie jako celku tedy závisí zejména na jejich jednotlivých rozhodnutích. Vysoký představitel Unie podpořený ESVČ ani předseda Evropské rady nemohou dělat finální rozhodnutí a určovat tak konečnou podobu výsledků v dané politické oblasti. Otázkou tedy zůstává, zda vůbec lze stále více posilovat koherenci Unie v rámci stávajících hranic daných primárním právem EU. Zdá se, že zajistit úplnou koherenci EU v rámci SZBP a současně respektovat ustanovení

zakotvená ve Smlouvách není možné. Evropská unie může být ve svém vystupování a vnějších činnostech zcela koherentní a působit jako silný a jednotný globální aktér pouze tehdy, když se všechny její členské státy budou schopny a ochotny závazně dohodnout na jednotném postupu. V případě státu Kosovo se členské státy EU zatím nedokázaly shodnout na jednotném přístupu, který by byl respektován a prosazován všemi zeměmi. Zahraniční politika Unie tedy i po poslední revizi primárního práva stále není jednotná.

Zdroje:

Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. [2010] OJ C 83/01.

Council Decision (EC) 2010/427 of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)

Council conclusions on enlargement /stabilisation and association process 3060th GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 14 December 2010

Council conclusions on external relations. 2008. General Affairs and External Relations Council meeting. 18 February 2008, Brussels

Council regulation (EC) 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process

EEAS. 2016a. *Kosovo and the EU* [cited 20 September 2016]. Available from

http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm

EEAS. 2016b. *Normalisation of relations between Belgrade and Pristina* [cited 20 September 2016]. Available from

http://www.eeas.europa.eu/dialogue-pristina-belgrade/index_en.htm

EEAS. 2016c. *CSDP structure, instruments, and agencies* [cited 20 September 2016]. Available from

http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cpcc/index_en.htm

EULEX. 2016. *Executive division* [cited 15 September 2016]. Available from

<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2.2>

Europa.eu. 2016. *EU Presidents – Who does what?* [cited 18. September 2016].

Available from

https://europa.eu/european-union/about-eu/presidents_en

EuropeanWesternBalkans. 2016. *Mustafa met with President of the European Commission, Juncker* [cited 18. September 2016]. Available from

<https://europeanwesternbalkans.com/2016/04/27/mustafa-met-with-president-of-the-european-commission-juncker/>

Kosovapress. 2015. *Tusk backs Kosovo in its European path*. [cited 10 September 2016]. Available from

<http://www.kosovapress.com/en/news/tusk-perkrah-kosoven-ne-rrugen-integruese-evropiane-nju-jork-52018/>

Maurer, Heidi, and Simao, Licinia. 2013. *From regional power to global power? The*

European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty. Berlin: Springer Berlin Heidelberg

Mogherini, Federica. 2016. Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini. Speech presented at the Kosovo Assembly, 5. 5. 2016, at Pristina, Kosovo.

Mölling, Christian, and Major, Claudia. 2009. *Comprehensive Approaches to Crisis*

Management. Paper prepared for the Eleventh Biennial International Conference of

the European Union Studies Association, 23- 25 April 2009, Los Angeles

Papadimitriou, Dimitris, and Petrov, Petar. 2013. „State-building without recognition. A critical retrospection of the European Union’s strategy in Kosovo (1999-2010.“ In *European Integration and Transformation in the Western Balkans. Europeanization or business as usual?*, edited by Arolda Elbasani, 121-137, London and New York: Routledge

Líbí se Vám, co děláme?

Podpořte nás! Naše práce je možná jen díky darům lidí, jako jste Vy.

Můžete využít tento formulář: www.evropskehodnoty.cz/o-nas/dekujeme

Nebo můžete poslat svůj dar přímo na transparentní účet Evropských hodnot:
2300405420/2010.

Vyberte si program, který chcete přímo podpořit:

- Analytický tým - AT
- Iniciativa pro evropské hodnoty – IEH
- Kremlin Watch - KW
- Program pro soudržnou společnost – PSS

Nebo můžete podpořit naši práci obecně: Podporujeme Evropské hodnoty - PEH

Do zprávy pro příjemce uveďte DAR_program + Vaše jméno a příjmení a zašlete nám e-mail s Vašimi osobními údaji pro potvrzení o daru na: dary@evropskehodnoty.cz

© **Evropské hodnoty z.s. 2016**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

Naší vizí je svobodné, bezpečné a prosperující Česko ve střední Evropě, která je pevnou součástí Západu.

Pomáháme čelit agresivním režimům, radikalizaci uvnitř společnosti, šíření autoritářských tendencí a extrémistických ideologií včetně islamismu.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

info@evropskehodnoty.cz

www.evropskehodnoty.cz

facebook.com/Evropskehodnoty