

# Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie

TOMÁŠ WEISS

## The European External Action Service and the Legitimacy of the European Union's Foreign Policy

**Abstract:** The article focuses on the institutional reforms of the European Union's foreign policy from the perspective of input and output legitimacy. It aims at two objectives: to analyse the potential contribution of the establishment of the European External Action Service headed by the Union's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy for the legitimacy of the EU's international activity, and to tentatively evaluate to what extent the potential is being fulfilled in practice. It concludes that the new institutions have the potential to raise the output legitimacy of the EU, but only if the member states are considered constitutive actors of the EU and if the institutions manage to keep a high level of input legitimacy. Nevertheless, it is too soon to decide whether this will be possible in practice.

**Key words:** European Union, Lisbon Treaty, European External Action Service, legitimacy, input legitimacy, output legitimacy.

Lisabonská smlouva uvedla na bruselskou scénu nové instituce, které významně pozměňují vytváření zahraniční politiky Evropské unie (EU) a její vystupování navenek. Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) a vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku v jejím čele se mohou stát důležitými aktéry. Je proto třeba se ptát, do jaké míry jejich zřízení může zvýšit legitimitu evropské zahraniční politiky, jestli nastavení jejich pravomocí a povinností posouvá Evropskou unii k transparentnějšímu, reprezentativnějšímu a zároveň efektivnějšímu působení na mezinárodní scéně.

Cílem tohoto článku je analýza potenciálních dopadů zřízení ESVČ a funkce vysoké představitelky na legitimitu evropské zahraniční politiky a předběžné zhodnocení prvních zkušeností s jejich fungováním. Výzkum vychází z přístupu Fritze Scharpfa, který rozděluje legitimitu na vstupní a výstupní (srovnej Scharpf 1999). Soustředí se přitom především na oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), která zahrnuje ty nejcitlivější otázky mezinárodních vztahů z pohledu státní suverenity a bezpečnosti. Článek nejprve představí koncept legitimacy a možnosti jejího dělení na vstupní a výstupní, diskutuje jeho relevanci pro zahraniční politiku EU, shrne příslušné institucionální změny provedené Lisabonskou smlouvou a vyhodnotí jejich potenciální dopad. Nakonec uvede předběžné závěry, které je z dosavadní, byť velmi krátké zkušenosti s novými institucemi možno vyvodit.

Metodologicky je práce založena na dvou přístupech. Potenciální dopad nových institucí je zkoumán na základě analýzy dokumentů, především primárního práva (Lisabonské

smlouvy) a navazující sekundární evropské legislativy. Vyhodnocení dosavadních zkušeností potom vychází především z rozhovorů s národními a evropskými diplomaty. Autor uskutečnil od března do května 2011 celkem devatenáct polostrukturovaných rozhovorů v Bruselu, New Yorku, Sarajevu a Praze s diplomaty ČR, Maďarska, Dánska, Rakouska, Polska, Nizozemska, Slovenska, Portugalska, Švédska, Turecka, Bosny a Hercegoviny, Evropské unie, Úřadu vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu, OBSE a s expertem sarajevské pobočky *International Crisis Group*. Hodnocení míry vstupní i výstupní legitimacy je do značné míry subjektivní, závěry článku proto mohou jen odrážet autorovo hodnocení založené na analýze dokumentů a rozhovorech. U výstupní legitimacy je klíčová otázka, do jaké míry nové instituce pomohou zvýšit vliv EU na mezinárodní scéně. U vstupní legitimacy potom do jaké míry je tvorba evropské zahraniční politiky reprezentativní, inkluzivní a transparentní.

## TEORETICKÁ A METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA

### Koncept legitimacy a evropská integrace

Evropská integrace byla po dlouhá desetiletí chápána jako elitami řízený a poháněný projekt spoléhající se na takzvaný permissivní konsenzus, tedy tichý, výslovně nevyjádřený souhlas populace (Lindberg – Scheingold 1970). Počátkem devadesátých let ale dva paralelní procesy tento pohled zpochybnily a z legitimacy evropské integrace učinily jedno z klíčových témat evropských studií i politického diskurzu.

Jedním z těchto procesů byla globalizace a s ní související posilování mezinárodních režimů se silnějšími pravidly, které vyvolalo diskusi o legitimitě mezinárodních organizací a režimů obecně (Nye – Keohane 2001: 3; Stein 2001). Další důležité momenty – jako vyjednávání o Maastrichtské smlouvě a zejména překvapivý neúspěch ratifikačního referenda v Dánsku a jen velmi těsné vítězství příznivců smlouvy v referendu ve Francii – naznačily, že permissivní konsenzus nelze automaticky předpokládat. Přestože se najdou autoři, podle nichž permissivní konsenzus zůstává v jádru podpory evropské integrace (Hurrelmann 2007), diskuse se posunula k hodnocení legitimacy procesu a jejich případných nedostatků. Debata o takzvaném demokratickém deficitu Evropské unie, která v plné síle propukla právě počátkem devadesátých let, stále probíhá (srovnej Bieber – Kopp 1993; Lodge 1994 nebo z nejnovějších Majone 2010). Přesto nebo možná právě proto stále chybí shoda na základních předpokladech. V první řadě na tom, jestli Evropská unie demokratickým deficitem skutečně trpí (Moravcsik 2002; Menon – Weatherill 2007), a pokud ano, jakým způsobem by jej bylo možné odstranit. Někteří se o konkrétní návrhy pokoušejí, například nastavením stejných parametrů, jaké musejí plnit národní státy (Lord – Beetham 2001), někteří jsou ovšem přesvědčeni, že mezinárodním organizacím je nedostatek demokracie vlastní (Dahl 1999). Jádro sporů o demokratický deficit EU a jeho odstranění tkví v různých koncepcích legitimacy používaných různými autory. Každá z definic přitom vyžaduje jiné, vzájemně neslučitelné způsoby odstranění deficitu (Føllesdal 2006: 445).

Legitimitu zkoumané instituce je skutečně možné definovat mnoha různými způsoby. Keohane například rozlišuje normativní koncept, podle něž je instituce legitimní, pokud její praxe splňuje dané standardy, a koncept sociologický, který se opírá o přijetí instituce příslušným publikem (Keohane 2006: 2). Podle obdobných měřítek hodnotí legitimitu i Hurrelmann, který ovšem tyto koncepty označuje jako normativní a empirický (Hurrelmann 2007: 17). Lze však přidat ještě pohled právní, podle něž jsou akty nebo instituce legitimní, pokud byly přijaty či zřízeny pomocí platných zákonných postupů (Fallon 2005). Bellamy a Castiglione (2003) dělí legitimitu na vnější a vnitřní. Obě se vztahují k daným aspektům institucionálního zřízení – zdůvodnění prostřednictvím politického zřízení (*polity*) a přijatelnosti režimu (*regime*). Føllesdal (2006: 445–447) nachází v literatuře hned čtyři základní koncepty legitimacy, které označuje legitimita jako legalita

(*legality*), legitimita jako dodržování norem (*compliance*), legitimita jako řešení problémů (*problem solving*) a legitimita jako ospravedlnitelnost (*justifiability*). Legalita znamená, že legitimní je to, co bylo přijato podle platných norem. Legitimita jako dodržování norem se opírá o faktické uznání autority instituce populací, které se projevuje dodržováním jí stanovených pravidel. Legitimita jako řešení problémů se naopak soustředí na výkon a označuje za legitimní takovou instituci, která dokáže identifikovat a implementovat řešení jinak neřešitelných problémů. Konečně legitimita jako ospravedlnitelnost označuje přesvědčení, že legitimní je takový politický řád, který by dotčené subjekty akceptovaly nebo by ho akceptovat mohly. Je třeba poznamenat, že Føllesdal vedle čtyř konceptů legitimacy ještě rozlišuje nejméně čtyři institucionální kanály a šest různých objektů legitimacy.

Právě komplikovanost některých pokusů o definici pojmu legitimita vede k tomu, že řada výzkumů, včetně tohoto, volí raději modely jednodušší. Zřejmě nejpoužívanější takovou „jednoduchou“ klasifikací legitimacy, některými také označovanou jako „konvenční“ (Keohane 2006: 3), je dělení na legitimitu vstupní (*input*) a výstupní (*output*), které stávkou na práci Fritze Scharpfa. Scharpf (1999: 2ff) se ve své definici opírá o známý Lincolnův gettysburský výrok a rozlišuje dvě dimenze demokratického seburčení – orientovanou na způsob rozhodování (vláda lidu) a na jeho výsledky (vláda pro lidi). Vstupní legitimita se odvíjí od účasti občanů a konsenzu. Řád je legitimní, pokud jsou při rozhodování zastoupeny skutečné preference dané společností. Vzhledem k tomu, že absolutní participace není možná a konsenzus není dosažitelný, záleží u vstupní legitimacy na kvalitě zastupitelské demokracie rozhodující většinou. Záleží na tom, do jaké míry rozhodování skutečně zahrnuje preference, které se ve společnosti vyskytují. Většinové rozhodování je potom možné jen tehdy, pokud mezi členy společnosti existuje vysoká míra vzájemné důvěry a solidarity. Přehlasovaná menšina si musí být jistá, že většina svého postavení nezneužije. Vyžaduje tedy silnou kolektivní identitu (srovnej Kraus 2004: 560).

Naopak výstupní legitimita není založená na kolektivní identitě, ale na společných zájmech. Odvíjí se od „*schopnosti řešit problémy, které vyžadují společná řešení, protože nemohou být vyřešeny akcí jednotlivce, trhem nebo dobrovolnou spoluprací v občanské společnosti*“ (Scharpf 1999: 11). V tomto případě nelze předpokládat solidaritu mezi členy společenství a není jí ani zapotřebí. Mechanismů k dosažení výstupní legitimacy je podstatně více než u legitimacy vstupní. Na druhou stranu je ale její síla podstatně omezenější než síla „*většinové demokracie založené na identitě*“ (Tamtéž). Výstupní legitimita závisí na institucionálních normách a procesech, které musejí plnit dva potenciálně konfliktní cíle – bránit zneužití veřejné moci, která se vytváří na základě partikulárních zájmů, a podporovat efektivní řešení problémů.

Vstupní a výstupní legitimita jsou podle Scharpfa úzce propojeny a jsou stejně důležité. Bez schopnosti nalézat řešení problémů by demokratické rozhodování za účasti všech preferencí bylo jen „*prázdným rituálem*“ (Scharpf 1997: 19). Zároveň ovšem zajištění vstupní legitimacy může často být na úkor legitimacy výstupní, protože čím více preferencí do rozhodování vstupuje, tím obtížnější je dobrat se konkrétních výsledků dostatečně účinně. A stejně tak i přílišný důraz na rychlost nebo množství výstupů může mít za následek nedostatečné zapojení preferencí vyskytujících se ve společnosti. Tento „*paradox vstupní a výstupní legitimacy*“ (Kelly 2008: 622) je obzvláště patrný u mezinárodních organizací, včetně Evropské unie.

Co jsou zdroje vstupní a výstupní legitimacy? Většina definic se omezuje na obecná konstatování, z nichž nejsou zdroje na první pohled patrné. Curtin a Meijer například definují vstupní legitimitu jako situaci, kdy se „*sociální přijetí dané struktury odvíjí od přesvědčení, že občané mají uspokojivou možnost (jakkoli chápanou) ovlivnit rozhodování a zkoumat jeho výsledky*“. Výstupní legitimitu potom jako stav, kdy „*lidé souhlasí, že by konkrétní struktury měly existovat a podílet se na určování pravidel kvůli výhodám, které přinášejí*“ (Curtin – Meijer 2006: 112). Při hodnocení vlivu reformy takové

struktury na její vnitřní a vnější legitimitu je zřejmě sociální přijetí nebo nepřijetí konečným arbitrem přijatelnosti změny. Je ho ovšem možné provádět jen s dostatečným odstupem a zkušeností s fungováním pozměněných procesů. Zároveň je ovšem zapotřebí takovou reformu hodnotit i předběžně, s ohledem na její potenciální dopad.

Kellyová (2008: 614ff) nabízí tři hlavní parametry, podle nichž lze hodnotit vstupní legitimitu – reprezentativnost, inkluzi a proces. Reprezentativnost zkoumá, jestli se na přijímání rozhodnutí mohou podílet konstitutivní aktéři dané struktury nebo jejich zástupci a jestli je jim daná struktura odpovědná. Inkluze je velmi blízká reprezentativnosti, nicméně zahrnuje účast nevolených aktérů, například občanské společnosti nebo expertní komunity. V otázce procesu je potom zapotřebí se ptát, jestli principy fungování nebo expertní strukturu k transparentnosti, participaci a dialogu. Spadá sem řada nástrojů, jako například pravidla pro přijímání rozhodnutí, nástroje dělby moci nebo mechanismy veřejné participace.

Definovat parametry výstupní legitimacy je podstatně složitější. Obecně lze říci, že struktura má výstupní legitimitu, když je schopna dosahovat „dobrých výsledků“, když dokáže vytvářet užitečné normy a vymáhat je (Tamtéž: 619). Označení výsledku jako dobrého nebo užitečného je ovšem zcela normativní. To platí i o pokusu charakterizovat výstupní identitu jako bránění zneužití veřejné moci v součinnosti s podporou efektivního řešení problémů (Scharpf 1999: 13). Hodnocení výstupní legitimacy je tak vždy do značné míry závislé na normativním soudu hodnotitele a jeho definici efektivního a dobrého řešení.<sup>1</sup>

### Legitimita a evropská integrace

Debata o demokratickém deficitu EU se z velké části soustředí na nedostatky v oblasti vstupní legitimacy – nedostatečnou účast občanů ve volbách do Evropského parlamentu (EP) a jeho omezené pravomoci, netransparentní rozhodování v rámci Rady EU a komitologie či nedostatečnou odpovědnost Evropské komise a Soudního dvora EU veřejnosti. Vzhledem k tomu, že výstupy EU musejí mít demokratický charakter, nemůže efektivita systému nahradit nedostatky na straně vstupů (Kraus 2004: 563). Podle Bellinga dokonce vstupní legitimita na jiné než státní úrovni není možná (srovnej Belling 2009). Podle jiných autorů je ale sporné, jestli jsou tyto nedostatky skutečně tak palčivé, nebo jestli je u EU ve skutečnosti nemá smysl zkoumat.

Velká část kritiky je totiž založena na srovnávání Evropské unie s ideálním typem demokratického společenství, a nikoli s existujícími státy, které také často dokonale nesplňují všechny požadavky vstupní legitimacy (Moravcsik 2002). Navíc se často zanedbává skutečnost, že EU není státem a ani se jím být nepokouší. Nelze proto očekávat, že bude splňovat požadavky na stát kladené (Menon – Weatherill 2007). Ve skutečnosti je proto nutné zkoumat Evropskou unii a její legitimitu jako součást komplexního systému vládnutí, jehož součástí je vedle úrovně evropské i úroveň národní. Místo demokratickým deficitem *Evropské unie* je zapotřebí se zabývat demokratickým deficitem *v Evropě* (Scharpf 1997: 19, zvýraznění v originále). EU a členské státy do značné míry nahrazují nedostatky v legitimitě toho druhého – státy dodávají demokratickou legitimitu, zatímco EU zajišťuje výsledky. Členské státy navíc na EU delegují jen ty funkce, které jsou z pohledu potřeby demokratických vstupů méně citlivé (Moravcsik 2002: 606).

Najdou se i hlasy, které tvrdí, že zvyšování demokracie v EU není žádoucí, protože by se tím snížila její schopnost působit jako takzvaný regulační stát (Majone 1994). Majone totiž tvrdí, částečně v duchu Moravcsikovy argumentace, že se potřeba vstupní a výstupní legitimacy liší v závislosti na oblasti regulace. V otázkách, kde dochází k přerozdělování zdrojů, jsou demokratické vstupy a společná identita zapotřebí, protože část společnosti bude výsledným rozhodnutím poškozena, zatímco jiná část získá. Naopak při rozhodování, kde k přerozdělování prostředků nedochází a kde jde jen o efektivitu výsledku, může legitimita vycházet z nedemokratických zdrojů založených na jiném než

většinovém principu, jako jsou například autorita práva nebo autorita technické expertizy. Příklady takového rozdělení lze nalézt i na úrovni národních států, kupříkladu v delegaci rozhodování o výši úrokové míry na autonomní centrální banku, a vývoj na evropské úrovni tak jen kopíruje situaci v členských státech (Majone 1998). Přitom se však pochopitelně nabízí otázka, do jaké míry je možné rozhodování s nějakým, třeba i druhotným redistribučním dopadem předem rozeznat.

Lze tedy konstatovat, že otázka legitimacy není v akademické debatě zdaleka dořešena. Nicméně i když budeme společně s Moravcsikem předpokládat, že legitimitu EU není možné srovnávat s legitimitou národního státu, neznamená to samozřejmě, že není možné legitimitu EU zkoumat vůbec, což platí i o legitimitě zahraniční politiky EU.

### **Zvláštní případ zahraniční politiky**

Zahraněční politika je z pohledu potřeby demokratických vstupů oblast zvláště citlivá. Možná ještě výrazněji než u jiných typů politik u ní totiž platí, že její výkon přímo vyplývá z historické tradice daného aktéra/státu a zároveň zpětně ovlivňuje to, jak aktér sám sebe chápe – to, jak se chováme, definuje, kdo jsme (srovnej Tonra 2003). To také vysvětluje, proč členské státy Evropské unie doposud nebyly ochotné vzdát se v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky jednomyslnosti.<sup>2</sup>

Evropská zahraniční politika má několik specifických vlastností, kterými se odlišuje od ostatních oblastí evropské integrace. V první řadě to je už zmíněná zesílená potřeba obojí legitimacy. I kdyby bylo možné přistoupit na Majoneho argument o různých legitimitách v různých politikách, podle něž by zahraniční politika měla být primárně legitimizována svými výstupy, centrální postavení zahraniční a bezpečnostní politiky ve vztahu k primárním funkcím státu vyžaduje legitimizaci i na vstupu. Každá reforma by tak měla, pokud možno, posilovat oba typy legitimacy. Za druhé je v oblasti zahraniční politiky obtížné určit, kdo jsou vlastně konstitutivní aktéři evropské integrace. V otázkách vnitřního trhu je vcelku bezproblémové předpokládat, že jsou těmito aktéry evropská občana. U zahraniční politiky ale záleží na tom, jestli je koncipovaná jako autonomní zahraniční politika Evropské unie, nebo jen jako společný jmenovatel zahraničních politik členských států, tj. jestli jsou konstitutivními aktéry občana EU, nebo členské státy EU. V prvním případě se předpokládá, že spolupráce v EU ovlivňuje preference členských států a způsob, jakým definují své zájmy (srovnej Juncos – Reynolds 2007 pro konkrétní příklad role Politického a bezpečnostního výboru). Druhý přístup klade důraz na jednomyslnost rozhodování a chápe vytváření evropských postojů jako proces, do něž vstupují již předem formulované zájmy členských států. V každém z těchto případů se pochopitelně z pohledu vstupní legitimacy projeví reforma institucí odlišně, protože se její hodnocení musí soustředit na participaci různých aktérů.

Přestože ani Lisabonská smlouva nic na přijímání rozhodnutí v rámci SZBP nezměnila, přípravu zahraniční politiky EU a její provádění reformovala významně. Nejviditelnější změnou je vytvoření nových institucí: stálého předsedy Evropské rady, vysoké představitelky EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Evropské služby pro vnější činnost. Je proto zapotřebí ptát se, jakým způsobem nové nastavení institucionálních parametrů SZBP ovlivnilo její legitimitu. Na zbývajícím prostoru proto článek nejprve představí nové instituce a následně vyhodnotí jejich potenciální přínos pro vstupní a výstupní legitimitu evropské zahraniční politiky a první zkušenosti s implementací.

### **NOVÉ INSTITUCE SPOLEČNÉ ZAHRAJNĚČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ**

Nedostatky v provádění a prezentaci evropské zahraniční politiky vedly v roce 2001 Evropskou radu, aby vnější politiku EU určila jako jednu z cílových oblastí, kterými se měl zabývat Konvent o budoucnosti Evropy (Evropská rada 2001). Problémy byly pocítovány zejména v oblasti koordinace mezi SZBP a ostatními pilíři, koordinace mezi

bruselskými institucemi, ale i mezi evropskou a národní úrovní. Zvláště palčivě se roztržitost projevovala ve vystupování navenek, při němž byla EU pro své partnery značně nepřehledná (srovnej Hill 2008; Bruter 1999). Situaci zásadnějším způsobem nezměnily ani iniciativy pohybující se v rámci stávajících zakládajících smluv. Ať už to byly kroky formálnější, jako například ustavení spolupráce mezi třemi navazujícími předsednictvími (Rada EU 2006), nebo neformální, jako například faktické posílení vlivu vysokého představitele pro SZBP Javieru Solany dalece nad rámec role asistenta předsednictví stanovené smlouvou (Missiroli 2007: 16).

Lisabonská smlouva nepřinesla významnější změnu v obsahu SZBP nebo ve způsobu rozhodování o jejich otázkách. Smlouva jen zkonsolidovala úkoly, kterými se má EU ve své vnější činnosti zabývat. Zachovala jednomyslné rozhodování v Evropské radě i Radě EU a vyloučila přijímání legislativních aktů (SEU 2010: čl. 24 odst. 1). Zachovala také velmi omezenou roli Evropské komise a Evropského parlamentu a téměř zcela vyloučila jurisdikci Soudního dvora EU, který může pouze rozhodovat o tom, jestli se dané opatření mělo přijímat podle pravidel komunitární části vnějších vztahů, nebo podle zvláštních pravidel SZBP. Významné změny ovšem smlouva provedla v institucích, které se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou zabývají.

Reforma smluv zřídila tři zcela nové instituce: stálého předsedu Evropské rady, vysokou představitelku EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Evropskou službu pro vnější činnost. Stálý předseda Evropské rady zasahuje do SZBP jen částečně, hlavní část jeho činnosti je orientovaná dovnitř EU, kde má za úkol řídit jednání Evropské rady a zejména zprostředkovávat kompromisy mezi zúčastněnými prezidenty a premiéry. V zahraniční politice smlouva pouze konstatuje, že stálý předseda Evropské rady „zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“ (SEU 2010: čl. 15 odst. 5). Daleko významnější roli mají vysoká představitelka a ESVČ, jimž také tento článek věnuje hlavní pozornost.

Funkce vysoké představitelky je ve smlouvách definována velmi obsáhle. V jedné osobě kombinuje dvě dosavadní funkce – vysokého představitele pro SZBP a komisaře pro vnější vztahy. Zároveň předsedá i Radě pro zahraniční věci, která vznikla rozdělením rady pro obecné záležitosti a vnější vztahy. Vysoká představitelka vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU, tj. sdílí se státy právo iniciativy a provádí politiku EU se zmocněním Rady EU, a vystupuje jménem unie v mezinárodních organizacích nebo při jednáních se třetími státy (SEU 2010: čl. 27). Zároveň v komisi z pozice místopředsedy odpovídá za úkoly v rámci vnějších vztahů a koordinuje ostatní aspekty vnější činnosti (SEU 2010: čl. 18, odst. 4). To znamená koordinaci práce ostatních komisařů zabývajících se vnějšími vztahy, ať už primárně jako například komisař pro rozšíření a Evropskou politiku sousedství, nebo částečně jako komisařka pro opatření v oblasti změny klimatu. Vysoká představitelka tak na nejvyšší úrovni propojuje doposud oddělené oblasti vnějších vztahů a SZBP a kombinuje ve své osobě celou předlisabonskou „trojku“, tj. ministra zahraničí předsednictví, vysokého představitele pro SZBP a komisaře pro vnější vztahy. Koordinace na nejvyšší úrovni ovšem nemůže sama o sobě nahradit spolupráci na nižších patrech rozhodovacího procesu. To by měla zajistit Evropská služba pro vnější činnost.

Evropská služba pro vnější činnost není v primárním právu příliš podrobně specifikována. Smlouva o Evropské unii pouze stanoví, že služba podporuje činnost vysokého představitele, spolupracuje s diplomatickými službami členských států a skládá se z úředníků generálního sekretariátu Rady EU, Evropské komise a zapůjčených diplomatů členských států (SEU 2010: čl. 27 odst. 3). Konkrétní podrobnosti fungování služby byly po dlouhém a komplikovaném vyjednávání schváleny Radou EU až v červenci roku 2010 v podobě rozhodnutí (Rada EU 2010). Formálně o přijetí rozhodovala pouze rada na návrh vysoké představitelky a po konzultaci s EP. Zřízení služby a její efektivní fungování

ovšem nebylo možné bez úprav jiných evropských norem, kromě jiného například rozpočtu nebo služebního řádu, k čemuž byl nutný souhlas parlamentu. Poslanci se díky tomu stali plnohodnotnými spoluautory dokumentu daleko nad rámec formální konzultace. Konečné znění rozhodnutí vznikalo na čtyřstranných jednáních za účasti vysoké představitelky, zástupců členských států, Evropské komise a parlamentu.

ESVČ je zvláštním tělesem, které nepodléhá ani generálnímu sekretariátu Rady EU, ani Evropské komisi, ačkoli není ve smlouvě uvedeno jako samostatná instituce (SEU 2010: srovnej čl. 13, odst. 1). Jeho úkolem je podporovat vysokou představitelku ve všech třech jejích funkcích – při vedení SZBP, předsedání Radě pro zahraniční věci i při působení v Evropské komisi – a stejně tak i předsedy Evropské rady a komise při výkonu jejich funkcí v oblasti vnějších vztahů EU. Navíc má služba spolupracovat s diplomatickými službami členských států i ostatními evropskými institucemi za účelem zajištění soudržné evropské politiky v různých oblastech vnějších vztahů (Rada EU 2010: čl. 2–3). Služba se skládá z ústředí a sítě delegací ve třetích státech, což jsou bývalé delegace Evropské komise a kontaktní kanceláře generálního sekretariátu Rady EU, které se Lisabonskou smlouvou přejmenovaly na delegace EU a přešly pod správu ESVČ. Ústředí se dělí na pět geograficky členěných generálních ředitelství a dvě horizontální, zabývající se globálními a multilaterálními tématy, respektive zvládáním krizí a koordinací operací (ESVČ 2011).

Z věcného hlediska je služba odpovědná za přípravu strategických a programových dokumentů většiny oblastí vnější činnosti EU. V kompetenci Evropské komise ovšem zůstává jejich implementace, s výjimkou několika málo programů, které nejsou objemově důležité. Tomu odpovídá i skutečnost, že v rámci komise zůstala zachována celá řada generálních ředitelství zabývajících se vnějšími vztahy, zejména generální ředitelství pro rozšíření nebo pro rozvoj. Navíc i správu finančních prostředků v těch několika výjimkách, kde služba odpovídá za implementaci programů – tedy zejména rozpočtu SZBP, velké části Nástroje stability nebo Nástroje pro spolupráci s průmyslovými zeměmi – provádí zvláštní útvar Evropské komise, dislokovaný v prostorách služby. Úzká spolupráce s komisí je nezbytná i v rámci delegací ve třetích zemích, kde se počítá s tím, že jen šéf delegace, politický odbor a odbor pro vnější komunikaci budou vysíláni ESVČ. Pracovníky zabývající se technickými otázkami, například z pohledu partnerů často velmi důležitým rozdělováním finančních prostředků z evropských fondů a dohledem nad jejich využitím, nadále vysílá ze svých řad Evropské komise (Rada EU 2010: čl. 9).

Vyjednat konkrétní podobu Evropské služby pro vnější činnost trvalo dlouho, protože nové přerozdělení úkolů v oblasti vnější činnosti bylo chápáno zároveň jako ohrožení vlivu stávajících institucí i jako možnost tento vliv posílit. Služba má mít v plné síle zhruba 8000 zaměstnanců, včetně administrativních a technických pracovníků (Mahony 2010). Část z nich byla do ESVČ převedena paušálně z generálního sekretariátu Rady EU a z Evropské komise (v podstatě celé generální ředitelství pro vnější vztahy, část generálního ředitelství pro rozvoj a delegace ve třetích zemích). Zbytek se postupně doplňuje z diplomatických služeb členských států na základě konkurzů. Fakticky začala služba fungovat až na počátku roku 2011 s novým evropským rozpočtem. I tak byla činná přinejlepším částečně, protože řada důležitých postů byla obsazena až v průběhu roku – například ředitel odboru strategického plánování nebo vrchní ředitel generálního ředitelství pro globální a multilaterální otázky (srovnej ESVČ 2011). Očekávalo se, že plného stavu dosáhne služba nejdříve koncem roku 2011, nebo dokonce až v průběhu roku následujícího. Maximální účinnosti ovšem zřejmě ne dřív než v řádu několika roků. V roce 2013 má vysoká představitelka provést revizi dosavadního fungování služby a navrhnout novelizaci zřizujícího rozhodnutí, které by Rada EU měla přijmout do začátku roku 2014 (Rada EU 2010: čl. 13). Rozhodnější hodnocení fungování ESVČ tak bude zřejmě možné až za několik let. Přesto je již nyní možné se ptát, do jaké míry její zřízení, zahájení a předpokládané pokračování činnosti ovlivnilo legitimitu zahraniční politiky Evropské unie.

## EVROPSKÁ SLUŽBA PRO VNĚJŠÍ ČINNOST A VÝSTUPNÍ LEGITIMITA ZAHRANIČNÍ POLITIKY EU

### Potenciál nových institucí z hlediska výstupní legitimacy

Reforma institucí v oblasti vnější činnosti EU byla primárně přijata s cílem zefektivnit vystupování unie na mezinárodní scéně. To automaticky také předpokládá, že pokud byla reforma důsledná, zvyšuje i výstupní legitimitu evropské zahraniční politiky, protože ta je na účinném plnění zadaných cílů založená. Účinnost zahraniční politiky vždy závisí i na ostatních aktérech mezinárodních vztahů a obecně na rozložení zájmů a preferencí. Specifikem evropské zahraniční politiky je, že často musí vedle prosazení zájmů usilovat o samotnou společnou definici těchto zájmů. V mnoha případech v minulosti, jako například během irácké krize v roce 2003 nebo v otázce uznání Kosova od roku 2008, evropský postoj vůbec nevznikl, protože chyběla shoda mezi členskými státy. Vedle toho evropská vnější činnost dlouhodobě trpí nedostatkem soudržnosti a koordinace mezi jednotlivými politikami a mezi institucemi (srovnej Hill 2008; Stewart 2008). Problémem také vždy bylo mnohočetné vystupování EU, které není pro partnery srozumitelné a snižuje roli EU ve světě (Edwards – Rijks 2008). Zřízení ESVČ tak může být chápáno jako pozitivní z pohledu vnější legitimacy, pokud zpřehledňuje vystupování EU na mezinárodní scéně, pokud posiluje soudržnost mezi evropskými politikami či institucemi nebo pokud usnadňuje definici společných zájmů členských států a přijímání společných evropských postojů.

Vystupování EU na mezinárodní scéně se Lisabonskou smlouvou proměnilo velmi výrazně. Místo premiéra či prezidenta předsednického státu, který se měnil každých šest měsíců, mluví nyní v otázkách SZBP jménem unie stálý předseda Evropské rady volený na dva a půl roku s možností druhého mandátu. Vysoká představitelka na své úrovni nahradila ministra zahraničních věcí předsednictví a navíc vzhledem ke svému mandátu místopředsdkyně Evropské komise zastupuje EU ve všech oblastech vnější činnosti. Na své úrovni plní obdobnou funkci i Evropská služba pro vnější činnost. Její delegace ve třetích zemích (tj. zemích mimo EU) nahrazují rotující předsednictví, koordinují spolupráci zastupitelských úřadů členských států v dané zemi a slouží jako kontaktní místo EU. Jménem EU by tak s úřady třetích zemí měla vždy komunikovat delegace Evropské unie, a nikoli, jak tomu bylo doposud, velvyslanci různých členských států střídající se po šesti měsících. Podobně by měla služba vystupovat jménem Evropské unie i v mezinárodních organizacích.

Zároveň se zřízením ESVČ zjednodušila i prezentace evropských institucí vůči vnějším partnerům. Síť delegací ve třetích zemích byla doposud součástí Evropské komise a sloužila pouze jejím potřebám. To vedlo k paradoxní situaci, že si na klíčových místech (při OSN v New Yorku a v Ženevě) otevřel paralelní kontaktní kancelář i generální sekretariát Rady EU, a Evropská unie tak byla zastoupena vedle misí všech členských států navíc i dvěma kancelářemi bruselských institucí (Crowe 2008: 15). Redefinice delegací jako delegací celé EU tento dualismus odstranila a umožnila oba úřady sloučit. Podobně se zjednodušuje i členství EU v některých mezinárodních fórech. Příkladem může být *Peace Implementation Council*, dohlížející na dodržování daytonských dohod v Bosně a Hercegovině, v níž dosud seděl jak delegát Evropské komise, tak předsednictví. Od zřízení ESVČ se tyto dvě pozice sloučily (Weiss – Mikhelidze – Šlosarčík 2011). Do ESVČ byli zařazeni i zvláštní představitelé EU, kteří doposud také tvořili autonomní kanál prezentace postojů EU navenek.

Služba má velký potenciál i při zvyšování koherence různých vnějších politik Evropské unie. Kromě zahraničního obchodu, který zůstává zcela mimo její působnost, připravuje strategické programové dokumenty pro všechny oblasti vnější činnosti unie, tedy vedle SZBP i pro politiku rozšíření, sousedství a rozvojovou politiku. Navíc jsou do její struktury zařazeny i útvary krizového managementu společné bezpečnostní a obranné



politiky včetně Společného situačního centra. Mělo by se tak předejít paralelnímu vývoji v různých politikách vyplývajícím z odlišné institucionální odpovědnosti a způsobu rozhodování, kdy například za programování a implementaci rozvojové spolupráce v Súdánu byla odpovědná výhradně Evropská komise, zatímco na návržení, spuštění a vedení vojenské mise ve stejném prostoru pracovaly členské státy společně s útvary generálního sekretariátu Rady EU. Podobně se může výrazně zjednodušit koordinace a vzájemná provázanost evropské politiky sousedství (odpovědnost Evropské komise), sankcí proti ne spolupracujícím státům nebo jednotlivcům (odpovědnost Rady EU s asistencí komise) a vojenských či civilních operací SZBP v nejbližším okolí EU (odpovědnost rady).

Posílení vnějšího zastupování Evropské unie může významným způsobem zlepšit provádění zahraniční politiky členských států a zvýšit kvalitu služeb, které členské státy v rámci zahraniční politiky svým občanům poskytují. V první řadě se delegace EU, jejichž počet je podstatně vyšší než počet diplomatických zastoupení většiny členských států (srovnej Edwards – Rijks 2008: 70), s nově zřízenými politickými odbory mohou stát důležitým zdrojem informací pro menší a středně velké členské státy. Vzhledem k omezenému rozsahu jejich diplomatických služeb jsou tyto země do značné míry odkázány na informace z otevřených zdrojů nebo informace sdílené většími partnery. Jsou tak znevýhodněny při rozhodování v Radě EU, kde sice mají formálně stejné postavení, ale vzhledem k nedostatku informací pouze omezený vliv (Rozhovor na SZ Nizozemska při EU 2011). Informace z delegací EU navíc mohou zvýšit i celkovou efektivitu evropského rozhodování a pravděpodobnost dosažení společného postoje. Pokud totiž bude velká část států vycházet ze stejných informací a analýz situace, lze očekávat, že se jejich názory budou shodovat ještě častěji než dnes, kdy se kvalita informací a závěry parciálních analýz mohou výrazně lišit.

Během vyjednávání o zřízení ESVČ se velká pozornost věnovala i roli delegací EU v konzulární ochraně občanů členských států. Výsledkem je sice nakonec pouze „podpora“ členských států, která navíc musí zůstat „rozpočtově neutrální“ (Rada EU 2010: čl. 5), ale do budoucna zapojení EU nad rámec současné vzájemné spolupráce členských států může konzulární ochranu ve třetích zemích výrazně zlepšit a zlevnit (opět primárně pro menší a středně velké členské státy).

### **Dosavadní zkušenosti**

Z analýzy primárního práva a sekundární legislativy implementující ESVČ vyplývá, že institucionální reforma má výrazný potenciál zvýšit výstupní legitimitu evropské zahraniční politiky. Existuje však několik faktorů, které takto optimistické čtení zpnesnadňují. V první řadě je nutno se ptát, do jaké míry se to, co tak účinně vypadá na papíře, skutečně projevuje a bude projevovat v praxi.

V otázce zastupování Evropské unie navenek je nejdůležitější otázka, jestli a jak moc budou členské státy a jejich ambasády ve třetích zemích a mise u mezinárodních organizací ochotny přenechat komunikaci svým jménem delegacím EU. Lze si představit, že se členské státy budou pokoušet zachovat autonomii jednání a vystupování v zemích, v nichž mají nějaké významné nebo tradiční zájmy. Ještě komplikovanější bude role ESVČ v důležitých zemích, jako jsou Spojené státy, Rusko či Čína, kde jsou zastoupeny všechny nebo téměř všechny členské státy a kde se jejich zájmy často výrazně liší, nebo si dokonce více či méně odporují. Navíc lze očekávat, že loajalita k delegaci EU bude podstatně nižší, než byla v minulosti k rotujícímu předsednictví, kdy každý věděl, že na něj v budoucnu přijde řada a bude spoluprací ostatních států nutně potřebovat sám. V praxi se tak může stát, že se delegacím EU nebude dařit koordinovat vystupování členských států v místě a k jednotnému vystupování se EU posune buď málo, nebo vůbec ne.

V Organizaci spojených národů (OSN) EU dokázala prosadit změnu svého postavení a vymocit si s výjimkou hlasování pro šéfa delegace EU ve Valném shromáždění OSN obdobnou pozici, jako mají ambasadoři členských států (Phillips 2011). Zvláštním případem

je nicméně jednotné vystupování v Radě bezpečnosti OSN, kde Evropská unie není a nemůže být členem ani po přehodnocení statusu ve valném shromáždění. Vysoká představitelka sice může být pozvána, aby jménem EU v radě bezpečnosti promluvila, členy ovšem zůstávají státy, přičemž nelze předpokládat, že by se Velká Británie a Francie vzdaly svého výsadního postavení stálých členů.

Opatrnost členských států v otázce delegace formulace a provádění zahraniční politiky a zastupování ve třetích zemích a u mezinárodních organizací potvrzuje i Prohlášení č. 13 ke Smlouvě o Evropské unii. Státy v něm v těchto oblastech svoji „odpovědnost ve stávající podobě“ zdůraznily ještě nad rámec textu smlouvy a výslovně ji vymezily vůči vysoké představitelce a ESVČ (SEU 2010: Prohlášení č. 13).

Koordinační role služby může být značně omezena, pokud se generální ředitelství Evropské komise rozhodnou nespolupracovat. Strategické plány, za které nese ESVČ odpovědnost, jsou sice důležité, implementaci ale provádí komise, jež také kontroluje na prostou většinu zdrojů EU na vnější činnost. Bude záležet na přesném nastavení rozhodovacích procedur a odpovědnosti za psaní dokumentů, jak se vliv na konečnou podobu politik ustálí v praxi. V současnosti je ovšem velmi předčasné formulovat v tomto smyslu jakékoli závěry, protože služba ještě zdaleka nezačala naplno fungovat a teprve si také vytváří vnitřní procesy a způsoby ustáleného nahlížení na jednotlivá témata. Její pozice bude velmi citlivá, protože bude muset hrát roli prostředníka mezi komisí a členskými státy, aniž by ztratila důvěru jedné ze stran.

S nedokončeným procesem ustavování ESVČ souvisí i dosavadní problémy s kvalitou výstupů. Aby mohly delegace EU sloužit jako plnohodnotný zdroj informací pro členské státy, musejí jim nabízet dostatečně funkční a věrohodné zprávy zaměřené na témata, která jsou pro jejich rozhodování podstatná. Zatím se zdá, že tomu tak není, a stížnosti na kvalitu dokumentů vycházejících z ESVČ zaznívají při rozhovorech se zástupci členských států často (Rozhovor na SZ Slovenska při EU 2011; Rozhovor na SZ České republiky při EU 2011; Rozhovor na SZ Dánska při EU 2011). ESVČ zahájila svoji činnost z velké části odkázaná na pracovníky převedené z různých generálních ředitelství Evropské komise, zejména DG RELEX a DG DEV, kteří ovšem nemají dostatečné zkušenosti s politickými tématy. Zaměstnanci z diplomatických služeb členských států, kteří s takovou prací mají zkušenosti podstatně větší, se teprve postupně nabírají, a lze tedy očekávat postupné zlepšení. Na druhou stranu nedostatečná rychlost ustavování služby může důvěru členských států významně nahodit. Příkladem může být delegace EU v Bosně, která byla na jaře roku 2011 již téměř rok bez šéfa a bez početnějšího politického odboru, což její roli v této bezpochyby prioritní zemi pro evropskou zahraniční politiku významně snižuje (Rozhovor na Delegaci EU v Bosně a Hercegovině 2011).

Konečně Lisabonská smlouva nic nezměnila na základním parametru společné zahraniční a bezpečnostní politiky – nutnosti souhlasu všech členských států bez výjimky. Jednomyslnost v Radě EU znamená, že se i přes koordinovanou přípravu materiálů, kterými se rada na návrh vysoké představitelky bude zabývat, může kdykoli opakovat scénář totálního rozkladu společné evropské politiky, kdy státy nebudou schopny žádného kompromisu. V takovém případě žádná společná pozice nevznikne a vysoká představitelka ani delegace EU ve světě nebudou mít co prezentovat partnerům. Nutnost konsenzu je významnou překážkou účinné evropské politiky, a tedy i potenciální ranou její výstupní legitimitě. Na druhou stranu je ale podstatným faktorem zvyšujícím legitimitu vstupní.

## **EVROPSKÁ SLUŽBA PRO VNĚJŠÍ ČINNOST A VSTUPNÍ LEGITIMITA EVROPSKÉ ZAHRAIČNÍ POLITIKY**

### **Potenciál nových institucí z hlediska vstupní legitimity**

Vedle zvýšení účinnosti Evropské unie měla Lisabonská smlouva za cíl také posílit její demokratickou legitimitu (Evropská unie 2007: Preambule). I Laekenská deklaráce

volala po tom, aby se EU přiblížila občanům a aby se rozhodování v EU otevřelo dohledu veřejnosti (Evropská rada 2001). V oblasti SZBP se to podařilo jen velmi částečně. Lisabonská smlouva sice otevřela jednání Rady EU pro veřejnost, učinila tak ale výhradně v případech, že rada jedná ve funkci zákonodárce (SEU 2010: čl. 16 odst. 8). Ve společné zahraniční a bezpečnostní politice je ovšem přijímání legislativních aktů vyloučeno (SEU 2010: čl. 24 odst. 1). Rada v této oblasti funguje jako exekutivní orgán. To znamená, že na jednáních rady o zahraniční politice se z pohledu občanů nic nemění a dále standardně probíhají za zavřenými dveřmi.

Nemohou-li občané kontrolovat rozhodování svých zástupců přímo, musejí se spolehnout na dohled zprostředkovaný. Na evropské úrovni by měl jednání evropské exekutivy dozorovat Evropský parlament, jako jediný zástupce evropských občanů. Během jednání o zřízení ESVČ poslanci tvrdě bojovali za udržení dominantní role Evropské komise a komunitárního modelu rozhodování v oblastech doposud spadajících do působnosti Evropské komise. Podle velké části parlamentu měla ESVČ vzniknout nikoli jako samostatná instituce, nýbrž jako součást komise a pod její administrativní kontrolou (srovnej Evropský parlament 2009). To by znamenalo i podstatně větší kontrolu ze strany poslanců. Tyto návrhy se sice Evropskému parlamentu nepodařilo prosadit a ESVČ byla ustavena jako oddělená instituce, poslanci ale dokázali prosadit ponechání rozpočtu služby i naprosté většiny evropských nástrojů v rámci vnějších vztahů pod správou komise. V rámci služby také vznikl zvláštní odbor, který by měl zajistit komunikaci s EP a národními parlamenty (srovnej ESVČ 2011). Rozhodnutí o zřízení ESVČ navíc vyžaduje, aby vysoká představitelka ve spolupráci se službou pravidelně konzultovala s Evropským parlamentem a zajistila, že jeho názory budou brány v úvahu. Vedle toho jsou delegace EU k dispozici poslancům, pokud něco potřebují v rámci jejich regionálních kompetencí (Rada EU 2010: Preambule a čl. 5).

Evropský parlament ale zůstává sekundárním aktérem evropské zahraniční politiky. Podle smluv může pouze klást Radě EU a vysoké představitelce dotazy a podávat doporučení. Dvakrát ročně by také měl uspořádat rozpravu o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SEU 2010: čl. 36). Členské státy dokonce ke smlouvě přidaly prohlášení, které výslovně upozorňuje, že ustanovení ve smlouvách týkající se SZBP žádným způsobem „neposilují úlohu Evropského parlamentu“ (SEU 2010: Prohlášení č. 14). Pokud se tedy jako konstitutivní aktéři evropské zahraniční politiky rozumějí evropští občané, je potenciál Lisabonské smlouvy ke zvýšení vstupní legitimity velmi malý.

Dalšími nositeli demokratického mandátu na úrovni EU jsou zástupci členských států s pozicí odvozenou od občanů národních států, obvykle prostřednictvím národních parlamentů. Pro jejich přímý dohled platí stejné omezení jako pro občany EU. Role vnitrostátních parlamentů je v Lisabonské smlouvě zvýšena významně. Na základě Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (SEU 2010: Protokol č. 1) mají včasný přístup k informacím o projednávaných návrzích a mají také možnost rozhodování ovlivnit. To vše se ale týká pouze legislativních návrhů, nikoli otázek SZBP. U těch zůstává dohled národních parlamentů stejně omezený jako v minulosti, tedy v závislosti na vnitrostátní legislativě. V některých státech jsou poslanci pouze informováni, v jiných musejí národní postoj předem schválit (takzvaný vázaný mandát). Lisabonská smlouva ovšem do těchto pravidel nijak nezasahuje.

Evropskou unii lze nicméně také chápat jako organizaci, kterou si pro sebe vytvořily členské státy. Pokud se ty chápou jako konstitutivní aktéři evropské zahraniční politiky, záleží vstupní legitimita na jejich roli a jejich přístupu k rozhodovacímu procesu. Jednomyslné rozhodování v rámci SZBP, které zůstalo i po Lisabonské smlouvě zachováno, teoreticky zajišťuje demokratickou legitimitu prostřednictvím volených zástupců v národních parlamentech a jim odpovědných vládách. Vstupní legitimita evropské politiky by tak měla odpovídat legitimitě na úrovni členských států, protože rozhodnutí z národní úrovně nemůže být v Radě EU přehlasováno, za předpokladu, že jsou členské státy

dostatečně reprezentovány při přípravě návrhu rozhodnutí, že mají možnost ovlivnit průběh jednání a že mají kontrolu nad konkrétním provedením přijatého rozhodnutí. To jsou ovšem přesně oblasti, které zřízení nových institucí značně ovlivnilo. Vysoká představitelka a služba převzaly předsednictví v Radě pro zahraniční věci a ve většině jí podřízených pracovních skupin, čímž získaly vliv na přípravu a průběh jednání. Navíc také převzaly odpovědnost za následnou prezentaci evropské pozice navenek (srovnej Karlas 2008; Tallberg 2006).

Příprava návrhu rozhodnutí je klíčovou fází rozhodovacího procesu. Evropská komise například svůj vliv dlouhodobě odvíjí kromě jiného právě od monopolu na legislativní iniciativu v rámci politik, v nichž se rozhoduje řádným legislativním postupem (dříve spolurozhodování) (Šlosarčík 2010: 60). Přístup k úředníkům komise odpovědným za přípravu návrhu je proto při prosazování zájmů velmi důležitý (srovnej van Schendelen 2010). Podobný vliv, ač sdílený se členskými státy, které neztratily právo iniciativy v otázkách SZBP, nyní získala i ESVČ společně s vysokou představitelkou. Na rozdíl od komise, která je z definice nezávislá, si však členské státy pohlídaly přímý přístup k důležitým procesům uvnitř služby. Část jejího personálu, přesně řečeno alespoň třetinu a nejvýše 60 procent (Rada EU 2010: čl. 6 odst. 9), totiž mají tvořit diplomaté členských států dočasně sloužící v rámci ESVČ. Vzhledem k tomu, že se po absolvování určeného počtu let ve službě budou vracet na svá národní ministerstva, lze očekávat, že budou vstřícní k intenzivnější komunikaci s domovskými úřady a k předávání informací. U zaměstnanců komise tato vazba není tak silná, protože jsou na členských státech v otázce další kariéry nezávislí. Zároveň si národní diplomaté do služby přinášejí znalost názoru svého domovského ministerstva na důležitá témata mezinárodních vztahů a jsou svým předchozím působením do značné míry i tímto směrem sami formováni. Jejich přítomnost ve službě tak představuje velmi důležitý kanál zajištění reprezentativnosti evropské zahraniční politiky. Pochopitelně pouze za předpokladu, že budou diplomaté z různých členských států skutečně reprezentativně zastoupeni, jak to i naznačuje rozhodnutí zřizující ESVČ (Rada EU 2010: čl. 6 odst. 6).

Na průběhu jednání o již navrženém evropském postoji se z pohledu vstupní legitimacy s ESVČ nic významněji nemění. Klíčovou roli hraje možnost každého členského státu rozhodnutí kdykoli vetovat. Z taktických důvodů je takové veto spíše záchrannou brzdou. Proto státy aktivně vytvářejí koalice stejně smýšlejících partnerů, aby byly schopny své zájmy hájit bez použití veta. To je ovšem praxe, která se zřízením služby nijak nezměnila. Vnitřní omezení práva veta byla relevantní už před schválením Lisabonské smlouvy a změna na postu předsedy pracovní skupiny, výboru nebo Rady EU na tom nic nemění.

Členské státy si vedle kontroly nad rozhodováním také ponechaly značnou část kontroly nad implementací přijatých rozhodnutí. Zejména v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a jejích zahraničních operací zůstávají všechny vysílané síly pod jejich kontrolou. Evropská služba pro vnější činnost se může prostřednictvím svých odborů pouze podílet na plánování či vedení civilních operací, ale konkrétní jednotky jsou stále vysílané a financované členskými státy zvláště. ESVČ může ovlivnit implementaci u těch rozhodnutí, která vyžadují diplomatickou aktivitu na mezinárodní scéně, jako jsou například prohlášení či demarše. Rolí služby a vysoké představitelky je veřejně prezentovat postoje, na nichž se členské státy shodnou, a to nejen v médiích, ale také ve třetích zemích a u mezinárodních organizací. Je tak jasně stanoveno, že k vystupování na mezinárodní scéně služba a vysoká představitelka potřebují mandát od členských států.

### Dosavadní zkušenosti

První zkušenosti s implementací reformy ukazují, že praxe zatím funguje dost odlišně od toho, co lze soudit z textu Lisabonské smlouvy i rozhodnutí o zřízení ESVČ. Jde nicméně o velmi předběžné závěry, protože je třeba ještě jednou zdůraznit, že služba dosud není zcela ustavena.

Evropský parlament vzal svoji roli po Lisabonu velmi vážně a pokusil se využít reforem k posílení své pozice ve vnějších vztazích EU obecně. Značně agresivně vystupoval například v průběhu meziinstitucionálního vyjednávání o návrhu rozhodnutí o zřízení ESVČ. Do jednání se prosadil bez výslovného mandátu na základě skutečnosti, že jeho souhlas byl nutný při novelizaci příbuzných předpisů, především služebního řádu evropských institucí. Druhým příkladem asertivního vystupování EP je nová meziinstitucionální dohoda s Evropskou komisí, podle níž mohou poslanci posílat své zástupce do delegací sjednávajících mezinárodní smlouvy, kde je EU jednou ze signatářských stran. Lisabonská smlouva sice dává parlamentu pouze právo spolurozhodovat při jejich ratifikaci, poslanci si však vymínili i účast při jednáních. K dohodě došlo i přes velký odpor Rady EU, která dokonce hrozila a hrozí napadnout dokument před Soudním dvorem EU (Pop 2010).

Na rozdíl od Evropského parlamentu, jehož vliv alespoň dočasně převýšil potenciál daný Lisabonskou smlouvou, jsou vliv členských států v ESVČ a jejich kontrola prostřednictvím vyslaných diplomatů v tento okamžik ještě spíše omezeny. Zatímco úředníci Evropské komise a generálního sekretariátu Rady EU byli do služby převedeni paušálně k začátku roku 2011, diplomaté členských států musejí procházet náročnými konkurzy. Jejich podíl ve službě je proto zatím podstatně menší než plánovaná jedna třetina. Navíc pro ně už nezbyvá dostatečný počet volných administrátorských míst. Je proto možné, že budou-li státy chtít mít ve struktuře služby dost svých lidí, budou muset vyslat své diplomaty jako tzv. specializované vyslané odborníky, které ovšem bude nutné zvlášť platit z domácích zdrojů. Další otázky vzbuzuje budoucí rotace personálu. Ta by se měla týkat všech pracovníků služby. Na rozdíl od národních diplomatů však úředníci komise nemají příliš mnoho možností, kam ze služby rotovat – většina generálních ředitelství komise vyžaduje jiné specifické znalosti a schopnosti, než jaké měli zaměstnanci DG RELEX, kteří tvoří většinu personálu převedeného pod ESVČ (Rozhovor s diplomatem MZV ČR 2011). Může se proto lehce stát, že národní diplomaté, kteří se budou ve službě pravidelně měnit, zůstanou v její struktuře dlouhodobě na méně významných pozicích než úředníci komise, kteří budou mít dost času na budování kariéry v Bruselu. Možnost členských států využívat své diplomaty uvnitř služby a získávat informace o její práci by se tak významně snížila.

Otázky vzbuzuje také reprezentativnost zastoupení jednotlivých členských států. Některé z nich, zejména Velká Británie a Francie, jsou nadreprezentovány a řada jiných zemí je zastoupena málo nebo téměř vůbec ne (Rozhovor s diplomatem MZV ČR 2011; pro analýzu zastoupení členských států v delegacích EU srovnej také Ivan 2011). Je otázka, jestli se tento nepoměr do roku 2013, kdy má služba již naplno fungovat, nějakým způsobem podaří změnit. Na druhou stranu zástupci středně velkých členských států považují dosavadní praxi komunikace s ESVČ za uspokojivou a navzdory zmíněné nerovnováze hodnotí obecně své možnosti přístupu k relevantním pracovníkům služby za dostatečné (Rozhovor na SZ Slovenska při EU 2011; Rozhovor na SZ České republiky při EU 2011; Rozhovor na SZ Dánska při EU 2011; Rozhovor na SZ Portugalska při EU 2011; Rozhovor na SZ Nizozemska při EU 2011; Rozhovor na SZ Rakouska při EU 2011).

Role menších členských států je se zřízením ESVČ o něco obtížnější a jejich vliv menší. Velké země, především Británie, Francie a Německo, ovlivňovaly evropskou zahraniční politiku vždy podstatně více než státy menší. Ty mohly dostat svá témata do jednání Rady EU alespoň během svého předsednictví, což v současnosti není možné. Agendu určuje služba a její šéfka, která věnuje logicky větší pozornost vztahům s velkými zeměmi. Řada menších států je s touto situací v podstatě spokojena. Belgické a zejména maďarské předsednictví nechala iniciativu zcela na vysoké představitelce, jež je ovšem svojí kumulovanou funkcí značně přetížena. Otevřel se tak prostor pro rotující předsednictví, aby nějakým způsobem opět převzalo část iniciativy, kterou Lisabonskou smlouvou v oblasti zahraniční politiky ztratilo. Příkladem může být polské předsednictví, které po dohodě s vysokou představitelkou připravilo vlastní priority pro oblast společné bezpečnosti

a obranné politiky. Teprve další předsednictví ukážou, do jaké míry se zpětné přebírání části agendy stane standardem, jestli bude vyhrazeno jen větším členským státům a jestli nevyvolá nějakou reakci v ESVČ, u jiných členských států nebo u ostatních bruselských institucí.

V otázce implementace a prezentace navenek se už objevily první spory o to, do jaké míry je mandát členských států pro vysokou představitelku a ESVČ závazný. Jeden pokus vysoké představitelky pozdržet (nebo možná zcela zastavit) společnou deklaraci odsouhlasenou všemi členskými státy na jaře roku 2011 s ohledem na jiná diplomatická jednání se setkal s velmi ostrou reakcí národních diplomacií, a lze tedy soudit, že členské státy si svoji kontrolu nad obsahem a formou evropské zahraniční politiky hodlají pečlivě hlídat (Rozhovor na stálé misi ČR při OSN 2011). Na druhou stranu je jasné, že ESVČ a vysoká představitelka musejí mít určitou autonomii. Není možné, aby vysoká představitelka nechávala schvalovat členské státy každé své veřejné prohlášení. Javier Solana si v tomto ohledu vybudoval velmi široké mantinely pro vlastní aktivitu. V roce 2003 mohl prohlásit, že dělá, co sám uzná za vhodné, protože ví, co si lidé myslí, a nemusí se jich neustále ptát. Vymezil tak post, který „*raději žádá o odpuštění než dovození. Pokud žádáte o dovození, nikdy nic neuděláte*“ (citováno dle Crowea 2005: 15). I Catherine Ashtonová a její služba si budou muset tyto mantinely stanovit a obhájit, což ovšem bude ještě několik dalších let trvat.

\* \* \*

Lisabonská smlouva se svojí reformou institucí výrazně pozměnila prostředí, v němž lze zkoumat vstupní a výstupní legitimitu evropské zahraniční politiky. Jejím cílem bylo zvýšit jak efektivitu společného evropského vystupování na mezinárodní scéně, tak i přiblížení EU jejím občanům a zprůhlednění rozhodování. Jak se tento článek pokusil ukázat, nové instituce mají významný potenciál zvýšit účinnost evropské zahraniční politiky a jsou nastaveny tak, aby tento zisk nebyl zaplacen ztrátou transparentnosti a reprezentativnosti při rozhodování. Je také možné vyvozovat z prvních měsíců jejich fungování první, byť jen velmi předběžné, závěry.

Z hlediska vstupní legitimacy je klíčová definice konstitutivních aktérů. Záleží totiž na tom, jestli reprezentativnost, inkluzi a správný proces hodnotíme z pohledu občanů EU, občanů členských států, nebo členských států. Pokud budeme SZBP chápat jako zahraniční politiku EU a jejích občanů, dopad Lisabonské smlouvy je velmi omezený. Na transparentnosti rozhodování se příliš nezměnilo. Evropští poslanci jako přímo volení zástupci občanů svoji roli posílili i přes značnou snahu spíše mírně a nepřímou. Parlament svým postupem zneklidnil členské státy, a je proto otázka, jak k jeho stanoviskům bude Rada EU ochotná v konečném důsledku přihlížet. Zatím se ani nezdá, že by Evropská služba pro vnější činnost nějakým systematickým způsobem pracovala se vstupy přicházejícími odjinud než z centrálních evropských institucí, takže není možné hovořit ani o zásadnějším posílení inkluzivního vytváření politiky.

Málo se také mění na přístupu občanů členských států k rozhodování v SZBP. Nemožnou dohlížet na vystupování svých zástupců v Radě EU a stejně tak je omezená i role národních parlamentů. Větší kontrola národních zástupců v radě je možná na základě vnitrostátních pravidel, například vázaných mandátů, ale Lisabonská smlouva v tomto směru nemá vliv.

Považujeme-li ovšem evropskou zahraniční politiku za produkt zahraničních politik členských zemí a státy za jedinečné konstitutivní aktéry, jsou v Lisabonské smlouvě nároky na vstupní legitimitu zohledněny podstatně lépe. Zejména v otázce reprezentativnosti hrají zásadní roli diplomaté členských států zařazení do struktury služby, kteří budou zajišťovat vstup perspektiv ze všech zemí už v průběhu psaní návrhu. Zároveň mohou sloužit jako komunikační kanál ke svým domácím ministerstvům, a tím zachovat dostatečnou transparentnost práce služby z perspektivy jejích tvůrců a uživatelů. Díky zachování

jednomyslnosti státy navíc mohou v jakémkoli okamžiku, kdy by nebyly o reprezentativním výsledku nebo dostatečné transparentnosti jednání přesvědčeny, vzniku daného rozhodnutí nebo postoje zabránit. Pozitivní hodnocení smlouvy a dopadů vytvoření ESVČ ovšem bude možné až v okamžiku, kdy budou všechny plány převedeny i do praxe, což se zatím ještě v dostatečné míře nestalo.

To samé platí i pro legitimitu výstupní. Vytvoření ESVČ má obrovský potenciál zprehlednit vystupování EU na mezinárodní scéně a zjednodušit vytváření společné evropské politiky. Bude ale do značné míry záležet na dobré vůli členských států a jejich důvěře v nové instituce. Jmenování Catherine Ashtonové do funkce vysoké představitelky namísto některého z původně zmiňovaných zkušených evropských politiků jen ilustruje opatrnost členských států vůči novým institucím. Pokud budou členské státy chápat ESVČ jako protihráče, vůči němuž se musejí vymezovat, a ne jako servisní instituci, která jim může významně usnadnit tvorbu zahraniční politiky a vytváření kompromisů na evropské úrovni, nové instituce efektivitu EU na mezinárodní scéně nijak nezlepší. A důvěru členských států získá služba pouze tehdy, pokud se všechny státy budou domnívat, že je jejich hlas odpovídajícím způsobem zohledněn a že mají o práci služby dostatek informací. Pak je také možné představit si, že vysoká představitelka podporovaná ESVČ dostane od členských států i dostatek autonomie v rámci stanovených mantinelů.

Případ Evropské služby pro vnější činnost tak jasně ukazuje, že výstupní legitimita evropské zahraniční politiky bude zásadním způsobem záležet na legitimitě vstupní. Jen dostatečná vstupní legitimita zajistí, aby evropská zahraniční politika byla schopná přinášet i konkrétní výsledky. Teprve příští jeden až dva roky ukážou, jestli se ve střednědobém horizontu vstupní legitimitu, alespoň z pohledu členských států, podaří ve složení a fungování služby zajistit. Potvrzuje se tak Scharpfova teze, že přinejmenším u zahraniční politiky nelze oddělit Evropskou unii od členských států a legitimitu je zapotřebí zkoumat v komplexu EU – členské státy.

<sup>1</sup> Hodnocení vstupní legitimity je samozřejmě také do značné míry subjektivní. Nicméně u výstupní legitimity jsou kritéria výrazně nejasnější. Shoda na míře transparentnosti nebo participace bude zřejmě jednodušší než shoda na míře efektivit, či dokonce označení výsledku jako dostatečně dobrého.

<sup>2</sup> Ve smlouvě existuje několik přesně definovaných výjimek, kdy je i v SZBP možné rozhodovat kvalifikovanou většinou. Nicméně i v takovém případě může kterýkoli členský stát kvůli ochraně svých klíčových národních zájmů požádat o přesun rozhodování na úroveň Evropské rady, kde se vyžaduje konsenzus. V konečném důsledku je tak právo veta zachováno ve všech otázkách SZBP. Podobná úvaha platí i o takzvané konstruktivní neúčasti, kdy stát rozhodnutí nepodpoří, ale umožní ostatním státům postupovat jménem EU jako celku. I v takovém případě je konstruktivní neúčast vědomým rozhodnutím státu, který mohl, kdyby chtěl, společnou evropskou aktivitu vetovat.

## Literatura

- Bellamy, Richard – Castiglione, Dario (2003): Legitimizing the Euro-‘polity’ and its ‘Regime’: The Normative Turn in EU Studies. *European Journal of Political Theory*, Vol. 2, No. 1, s. 7–34.
- Belling, Vojtěch (2009): *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Bieber, Roland – Kopp, Elizabeth (1993): The EC’s democratic deficit. *Harvard International Review*, Vol. 16, No. 1, s. 18–21.
- Bruter, Michael (1999): Diplomacy without a state: The external delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, s. 183–205.
- Crowe, Brian (2005): *Foreign Minister of Europe*. London: Foreign Policy Centre.
- Crowe, Brian (2008): *The European External Action Service: Roadmap to Success*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Curtin, Deirdre – Meijer, Albert Jacob (2006): Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity*, Vol. 11, s. 109–122.
- Dahl, Robert A. (1999): Can International Organizations Be Democratic? A Sceptic’s View. In: Shapiro, Ian – Hacker-Cordón, Casiano (eds.): *Democracy’s Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 19–36.
- Edwards, Geoffrey – Rijk, David (2008): Boundary Problems in EU External Representation. In: Aggestam, Lisbeth et al.: *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*. Stockholm: SIEPS, s. 15–95.

## LEGITIMITA VNĚJŠÍ POLITIKY EU

- Fallon Jr., Richard H. (2005): Legitimacy and the Constitution. *Harvard Law Review*, Vol. 118, No. 6, s. 1789–1853.
- Follesdal, Andreas (2006): Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union. *Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, No. 4, s. 441–468.
- Hill, Christopher (2008): Introduction. In: Aggestam, Lisbeth et al.: *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*. Stockholm: SIEPS, s. 11–14.
- Hurrelmann, Achim (2007): European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 3, s. 343–359.
- Ivan, Paul (2011): A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations. EPIN Commentary No. 8, listopad 2011, <<http://www.ceps.eu/book/european-external-action-service-whole-union-geographical-and-gender-balance-among-heads-eu-del>>.
- Juncos, Ana E. – Reynolds, Christopher (2007): The Political and Security Committee: Governing in the Shadow. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, No. 2, s. 127–147.
- Karlas, Jan (2008): Předsednictví Rady EU – funkce, cíle, forma a vliv. In: Karlas, Jan a kol.: *Jak předsedat Evropské unii?* Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 17–32.
- Kelly, Claire R. (2008): Institutional Alliances and Derivative Legitimacy. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 29, No. 4, s. 605–664.
- Keohane, Robert O. (2006): *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*. GARNET Working Paper no. 09/06.
- Kraus, Peter A. (2004): Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf. *Leviathan*, Vol. 32, s. 558–567.
- Lindberg, Leon N. – Scheingold, Stuart A. (1970): *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lodge, Juliet (1994): Transparency and Democratic Legitimacy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 3, s. 343–368.
- Lord, Christopher – Beetham, David (2001): Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3, s. 443–462.
- Mahony, Honor (2010): Details emerge on final set-up of EU diplomatic corps. *EUObserver.com*, 22. června 2010.
- Majone, Giandomenico (1994): The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, s. 77–101.
- Majone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, s. 5–28.
- Majone, Giandomenico (2010): Transaction-cost efficiency and the democratic deficit. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, s. 150–175.
- Menon, Anand – Weatherill, Stephen (2007): *Democratic Politics in a Globalising World: Supranationalism and Legitimacy in the European Union*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 13/2007. London: LSE.
- Missiroli, Antonio (2007): Introduction: A tale of two pillars – and an arch. In: Avery, Graham (ed.): *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*. EPC Working Paper No. 28. Brussels: EPC, s. 9–27.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, s. 603–624.
- Nye Jr., Joseph S. – Keohane, Robert O. (2001): *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*. KSG Faculty Research Working Papers Series RWP01-004.
- Phillips, Leigh (2011): EU wins new powers at UN, transforming global body. *EUObserver.com*, 3. května 2011.
- Pop, Valentina (2010): Member states threaten MEPs and commission with legal case. *EUObserver.com*, 21. října 2010.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Economic Integration, Democracy and the Welfare State. *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1, s. 18–36.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- van Schendelen, Rinus (2010): *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stein, Eric (2001): International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3, s. 489–534.
- Stewart, Emma J. (2008): Capabilities and Coherence? The Evolution of European Union Conflict Prevention. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, No. 2, s. 229–253.
- Šlosarčík, Ivo (2010): *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer.
- Tallberg, Jonas (2006): *Leadership and Negotiation in the European Union: The Power of the Presidency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tonra, Ben (2003): Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 4, s. 731–756.



- Weiss, Tomáš – Mikhelidze, Nona – Šlosarčík, Ivo (2011): Multilateralism as Envisaged? Assessing European Union's Engagement in Conflict Resolution in the Neighbourhood. MERCURY E-Paper No. 14, <[http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user\\_upload/E\\_paper\\_no\\_14\\_2011.pdf](http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E_paper_no_14_2011.pdf)>.

### **Prameny**

- ESVČ (2011): Organisation chart of the EEAS, 1. dubna 2011. Brussels: European External Action Service, <[http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf)>.
- Evropská rada (2001): Laeken Declaration on the future of the European Union. Laeken: Evropská rada, 14.–15. prosince 2001.
- Evropská unie (2007): Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. *Úř. věst.* C 306, 17. prosince 2007, s. 1–229.
- Evropský parlament (2009): Zpráva o institucionálních aspektech zřízení evropského útvaru pro vnější činnost (A7-0041/2009). Brusel: Evropský parlament.
- Rada EU (2006): Rozhodnutí Rady ze dne 15. září 2006, kterým se přijímá jednací řád Rady (2006/683/ES, Euratom). *Úř. věst.* L 285, 16. října 2006, s. 47–71.
- Rada EU (2010): Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (2010/427/EU). *Úř. věst.* L 201, 3. srpna 2010, s. 30–40.
- Rozhovor s diplomatem MZV ČR (2011): Rozhovor autora s diplomatem Ministerstva zahraničních věcí ČR. Praha, březen 2011.
- Rozhovor na Stálé misi ČR při OSN (2011): Rozhovor autora na stálé misi ČR při OSN. Washington, březen 2011.
- Rozhovor na Delegaci EU v Bosně a Hercegovině (2011): Rozhovor autora na Delegaci EU v Bosně a Hercegovině. Sarajevo, duben 2011.
- Rozhovor na SZ České republiky při EU (2011): Rozhovor autora na Stálém zastoupení České republiky při EU. Brusel, květen 2011.
- Rozhovor na SZ Dánska při EU (2011): Rozhovor autora na Stálém zastoupení Dánska při EU. Brusel, květen 2011.
- Rozhovor na SZ Nizozemska při EU (2011): Rozhovor autora na Stálém zastoupení Nizozemska při EU. Brusel, květen 2011.
- Rozhovor na SZ Portugalska při EU (2011): Rozhovor autora na Stálém zastoupení Portugalska při EU. Brusel, květen 2011.
- Rozhovor na SZ Rakouska při EU (2011): Rozhovor autora na Stálém zastoupení Rakouska při EU. Brusel, květen 2011.
- Rozhovor na SZ Slovenska při EU (2011): Rozhovor autora na Stálém zastoupení Slovenska při EU. Brusel, květen 2011.
- SEU (2010): Smlouva o Evropské unii (SEU). *Úř. věst.* C 83, 30. 3. 2010, s. 13–45.

### **Poznámka**

*Děkuji třem anonymním recenzentům, Petru Kratochvílovi a Vitu Benešovi za cenné poznámky a výtky k původní verzi textu, které významně přispěly k přehlednosti a kvalitě článku. Tato práce vznikla v rámci výzkumného záměru MSM0021620841 Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika.*