

Teorie aktérství EU a Lisabonská smlouva EU jako aktér v oblasti zahraniční politiky

Abstrakt:

Článek hodnotí vliv změn, které v oblasti zahraniční politiky přinesla Lisabonská smlouva, na aktérství EU. Evropa jako globální aktér je totiž jedním z hlavních témat Lisabonské smlouvy. Díky silící roli EU v některých oblastech světové politiky se v posledních několika letech jejím aktérství začaly ve zvýšené míře zabývat evropská studia a teorie mezinárodních vztahů. Článek analyzuje potenciální přínos nově vytvořené funkce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, nově vzniklé Evropské služby pro vnější činnost, stručně i zavedení právní subjektivity EU a umožnění hlubší spolupráce skupiny členských států v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky k silnějšímu postavení EU jako globálního aktéra v oblasti zahraniční politiky. Analýza je postavena na kritériích definovaných teoriemi aktérství EU, které se poprvé objevily v 70. letech minulého století.

Klíčová slova:

EU jako aktér, SZBP, Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, Evropská služba pro vnější činnost, Lisabonská smlouva, zahraniční politika

Evropa jako globální aktér je jedním z hlavních témat Lisabonské smlouvy. Cílem při tom je zejména na to, aby EU jako globální aktér byla schopná plně využívat svůj potenciál. Snaha získat postavení politického aktéra, a to nejen uvnitř integrace, ale také navenek, v mezinárodním prostředí, se nicméně projevila již na počátku 90. let. Tehdy bylo Smlouvou o EU zahájeno budování politické unie, jejímž obsahem je spolupráce v zahraniční politice a v oblasti vnitřních věcí, což jasně odráží onu snahu profilovat se jako politický aktér. V souvislosti s globalizací pak lze navíc na přelomu tisíciletí pozorovat vznikající identitu EU jako globálního aktéra.

V posledních několika letech toto reflektují evropská studia i teorie mezinárodních vztahů, které se ve zvýšené míře začaly tématem aktérství a rolí EU ve světové politice zabývat. První teoretické koncepty aktérství, zaměřené na tehdejší Evropské společenství (ES), se nicméně objevily již v 70. letech (Cosgrove Twitchett 1970; Sjøstedt 1977). V té době také téměř výhradně na stát orientované teorie mezinárodních vztahů začaly připouštět existenci nestátních aktérů,

i když jim nepřisuzovaly velký význam. Přestože v rámci evropské integrace došlo od 70. let k výraznému pokroku a změnám, teorie aktérství EU se v mnohém shodují. Jedním ze shodných prvků je velký důraz, který kladou na soudržnost vnější politiky. Ta je ovšem považována za jeden z hlavních problémů, kterým vnější politika EU, a především pak společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP), dlouhodobě čelí. Je to tedy zejména soudržnost jednotlivých složek vnější politiky, na kterou Lisabonská smlouva, stejně jako předchozí reformy, cílí.

Cílem článku je proto zhodnocení potenciálního vlivu změn SZBP, které přinesla Lisabonská smlouva, na aktérství EU v oblasti zahraniční politiky tak, jak je definováno teoriemi aktérství. Zahraniční politiku je sice v případě EU možné pojímat široce jako soubor zahrnující od politiky rozšíření a sousedství přes vnější ekonomické politiky, SZBP, společnou bezpečnostní a obrannou politiku (SBOP) až po politiku měnovou. Změny, které Lisabonská smlouva v této oblasti přináší, se ale týkají především SZBP, a proto se článek soustředí právě na ně.

První kapitola článku uvádí přehled nejznámějších teorií aktérství EU a stručně shrnuje kritéria, na nichž se tyto teorie shodují. Ve druhé kapitole jsou nejprve představeny změny SZBP, které přinesla Lisabonská smlouva. Druhá část hodnotí potenciální vliv těchto změn na aktérství EU v oblasti zahraniční politiky, tak jak je definováno v uvedených teoriích. Hodnotí tedy to, zda je EU díky nim lépe schopna naplnit kritéria aktérství.

Článek vychází zejména z odborných článků a publikací autorů, kteří se tématem aktérství EU a zahraniční politikou EU zabývají, ale také z primární a sekundární legislativy EU.

1. Teorie aktérství Evropské unie

Role EU ve světové politice či dokonce otázka aktérství EU nepředstavovala dlouho dobu téma, kterým by se teorie mezinárodních vztahů a evropská studia zabývaly. Je to dáno především tím, že teorie mezinárodních vztahů tradičně téměř výlučně za aktéry mezinárodních vztahů považovaly pouze státy a zaměřovaly se zejména na oblast tzv. vysoké politiky, tedy oblast spjatou právě se státy. Evropská integrace tedy do jejich rámce příliš nezapadala a představovala pro ně určitou výzvu. Teprve v průběhu 70. let začínají teorie mezinárodních vztahů připouštět, že vedle států se objevují také nestátní subjekty, které lze do jisté míry za aktéry mezinárodních vztahů považovat. Nadále pro ně ale hlavním aktérem zůstává stát. Od konce 60. let se také jako samostatná vědní disciplína prosazují teorie evropské integrace. Snahy o teoretickou reflexi evropské integrace se nicméně vyskytovaly od jejího samotného počátku. Zajímavé ovšem je, že prakticky až dosud evropská studia nedefinují EU jako aktéra. ES/EU byla místo toho chápána buď jako soubor aktérů nebo jako struktura, v rámci které se ostatní aktéři

pohybují (Kratochvíl 2011). Až v průběhu 90. let se objevilo pojetí, které ES/EU již nevnímá jako mezinárodní organizaci, ale považuje ji za politický systém (Hix 1999, 2005). To, že je zkoumáno fungování ES/EU jako takové, nejen jednotlivých institucí či členských států, implikuje, že ES/EU jsou nahlíženy jako aktér. Toto pojetí je ale zaměřeno jen na vnitřní dimenzi aktérství (Kratochvíl 2011).

Již na počátku 70. let se tradiční pojetí států jako jediných aktérů mezinárodních vztahů rozhodli opustit Cosgrove a Twitchett. Pokusili se teoreticky uchopit otázku aktérství nestátních subjektů a přišli s konceptem tzv. nových mezinárodních aktérů (Cosgrove, Twitchett 1970). Pozornost při tom zaměřili na tehdejší Evropská společenství jako aktéra regionálního a na OSN jako aktéra globálního. Samotné aktérství definovali stručně jako schopnost jednat na celosvětové úrovni. Stanovili zároveň tři podmínky pro určení, zda lze danou mezinárodní organizaci považovat za aktéra. První z nich je nezávislá rozhodovací pravomoc ústřední instituce, resp. institucí, organizace. Druhou podmínkou je pak míra, v jaké je organizace svými aktivitami schopna ovlivňovat vztahy mezi státy, a třetí význam, který jí při formulaci své zahraniční politiky přiznávají státy, především státy členské (Cosgrove, Twitchett 1970).

O sedm let později se teoretickým ukotvením aktérství ES zabýval Sjöstedt (1977). Díky tomu, že se zaměřil pouze na ES, nabídl podrobnější koncept než jeho předchůdci. Aktérem mezinárodních vztahů Sjöstedt rozuměl autonomní jednotku mezinárodního systému, která se vyznačuje minimální mírou vnitřní koheze. Aktérství¹ definoval jako schopnost této autonomní jednotky vystupovat v rámci mezinárodního systému aktivně a nezávisle na ostatních aktérech. Ve vztahu k ES rozlišuje Sjöstedt tři kategorie předpokladů, které musí být splněny, aby mohla být ES považována za aktéra. První z nich jsou základní podmínky, mezi které řadí zejména stanovení společných zájmů a cílů vnějších politik. Druhou kategorií jsou rozhodovací a monitorovací mechanismy, které vnější politiky vytváří a kontrolují, a tou poslední nástroje pro jejich realizaci (Sjöstedt 1977).

Na začátku 90. let se vedle konceptu aktérství objevil koncept přítomnosti (presence) v mezinárodních vztazích. V roce 1990 jej Allen a Smith definovali jako schopnost ovlivňovat vnější prostředí a utvářet očekávání a chování ostatních, která je důsledkem pouhé vlastní existence daného subjektu, tedy ES/EU, nikoliv jeho záměrných vnějších aktivit (Bretherton, Vogler 2006). Měl tak být překonán fakt, že ES získávala značný vliv v mezinárodních vztazích, ale chyběly jim konzistentní zahraničněpolitické nástroje a jasný rozhodovací mechanismus, typické pro národní státy.

Na Allena a Smitha navázal Hill (1993), pro kterého jsou oba koncepty, aktérství i přítomnost, pro zkoumání role EU v mezinárodních vztazích nepostradatelné. Upozornil ale na to, že je potřeba, aby reflektovaly tzv. capability-

¹ Sjöstedt používá termín „actor capability“, tedy schopnosti aktéra.

expectation gap, tedy rozdíl, který existuje mezi reálnými schopnostmi a zdroji, jež měla tehdy EU k dispozici, a očekáváním, která na ni jako na mezinárodního aktéra byla kladena ostatními aktéry, a to zevnitř i zvenku ES.

Další teorii aktérství EU představili ve druhé polovině 90. let Jupille a Caporaso (1998). Odrasovým můstkem pro ně byla analýza role EU v globální environmentální politice, konkrétně se zaměřili především na Summit Země v Rio de Janeiro v roce 1992. Na základě této analýzy stanovili čtyři kritéria aktérství – vnější uznání, pravomoc jednat navenek, nezávislost a soudržnost. Vnější uznání, které je nutným předpokladem aktérství, chápou jako uznání de facto. Stačí tedy podle nich, aby došlo k jakékoliv interakci mezi třetí stranou a EU jako celkem. Druhé kritérium je v případě EU splněno tehdy, pokud jí členské státy svěří příslušné kompetence. K tomu, aby mezinárodní organizace byla schopná vystupovat jako aktér, musí být podle Jupilleho a Caporasa nezávislá především na státech a mít vlastní institucionální aparát, který jí tuto nezávislost zajistí. Poslední kritérium, soudržnost, má v jejich pojetí čtyři dimenze – hodnotovou, taktickou, procedurální a soudržnost politických výstupů, a dva rozměry – horizontální a vertikální.

Jednou z nejpracovanějších, nejčastěji citovaných a aplikovaných je teorie aktérství Brethertona a Voglera (1999, 2006), která vychází z konstruktivistických přístupů a je založena na třech spolu souvisejících konceptech: příležitostech (tj. faktorech vnějšího prostředí, které aktérství omezují nebo naopak posilují), přítomnosti (tj. schopnosti EU ovlivňovat vnější prostředí pouze svou vlastní existencí) a na schopnostech (tj. vnitřním nastavení a fungování vnějších politik EU). V rámci posledního konceptu, schopností, navazují na Sjöstedta a rozlišují čtyři základní kritéria aktérství. Jsou jimi: 1) sdílené hodnoty, 2) legitimita vnější politiky (především rozhodovacího procesu a priorit); 3) schopnost stanovit priority a formulovat koherentní politiku² a 4) dostupnost nástrojů pro vnější politiku a schopnost je efektivně využívat (Bretherton, Vogler 2006).

Zatímco předchozí teorie jsou zaměřené na ty vnější politiky EU, které byly dříve označovány jako komunitární³, Thomas se již ve svém přístupu snaží zohlednit rostoucí roli SZBP a její další posilování po Lisabonské smlouvě (Thomas 2012). Vychází sice z Jupilleho a Caporasa a Bretherton a Voglera, jejich teorie ale považuje za přehnaně komplikované a obtížně aplikovatelné. Thomas nepřikládá velkou důležitost sdíleným hodnotám a legitimnímu rozhodovacímu procesu a příliš významné pro něj z hlediska aktérství nejsou ani kompetence, které členské státy EU v oblasti vnější politiky EU svěřily, a formální uznání EU. Zásadní pro něj naopak je soudržnost. Tu se snaží uchopit tak, aby bylo možné ji

² Tímto kritériem Bretherton a Vogler (2006) rozumějí soulad vnějších politik EU a jejich členských států a míru, v jaké dochází k vnitřní koordinaci politik EU (soudržnost politik EU).

³ Po zrušení pilířové struktury se používá označení unijní.

měřit, a vnímá ji proto jako přijímání jasných společných politik a jejich provádění členskými státy a institucemi EU. Na základě toho Thomas aktérství definuje jako schopnost EU sjednotit preference členských států a institucí EU, vypracování dostatečně jasných společných politik a jejich provádění ve vztazích s ostatními státy, nestátními aktéry a mezinárodními institucemi (Thomas 2012).

Přestože podoba evropské integrace prošla od 70. let, kdy svou teorii o nových mezinárodních aktérech prezentovali Cosgrove a Twitchett, významnými změnami, které jsou na vývoji spolupráce v oblasti zahraniční politiky dobře patrné, jednotlivé teorie aktérství se příliš zásadně neliší. Rozdíly spočívají spíše v důležitosti, kterou přisuzují jednotlivým kritériím. Ty je tak možné shrnout do těchto tří kategorií:

1. vnější kontext (uznání ze strany třetích aktérů);
2. schopnosti aktéra (nástroje vnější politiky a ochota je využívat);
3. soudržnost (soudržnost vnějších politik, hodnot, soulad v jednání jednotlivých členských států a institucí EU).

Článek ve svých dalších částech nevychází pouze z jedné z uvedených teorií aktérství, ale staví právě na tomto shrnutí kritérií, která v teoriích převažují.

2. EU jako aktér po Lisabonské smlouvě

Evropa jako globální aktér je jedním z hlavních témat, na které se zaměřuje Lisabonská smlouva. Jejím cílem přitom je zajištění soudržnosti jednotlivých složek vnější politiky, díky čemuž EU získá na mezinárodní scéně jasný hlas a bude moci využívat lépe svůj potenciál jakožto globální aktér (Lisabonská smlouva – Smlouva v kostce 2013).

Navazuje na předchozí reformy, které rovněž cílily na posilování soudržnosti vnější politiky, resp. především SZBP. Právě nekonzistentní vystupování navenek bylo příznačné již pro předchůdce SZBP, Evropskou politickou spolupráci, která byla až do přijetí Jednotného evropského aktu realizována zcela mimo struktury tehdejších ES, a tedy paralelně s dalšími složkami vnější politiky ES, především politikou obchodní. Mimo jiné z důvodu nedostatečnosti předchozích reforem byla vnější politika zvolena za jednu z hlavních oblastí, kterým se v letech 2002 a 2003 věnoval Konvent o budoucnosti Evropy. Z jeho činnosti vzešla Smlouva o ústavě pro Evropu, kterou se ale nepodařilo úspěšně ratifikovat ve všech členských státech EU. Nahradila ji proto v prosinci 2007 podepsaná Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost k 1. 12. 2009. Pokud jde o reformu SZBP, přebírá Lisabonská smlouva ustanovení ústavní smlouvy jen s drobnými úpravami.

Protože hlavní příčinou nesoudržnosti bylo vedle nedostatku shody mezi členskými státy týkající se priorit a směřování vnější politiky EU institucionální

rozdělení jejích dvou základních součástí⁴ do různých pilířů, může se jako nejvýznamnější změna jevit zrušení pilířové struktury. Změna je ale to do značné formální, neboť SZBP si ponechává svou specifičnost, především co do systému rozhodování a provádění. Dashwood v této souvislosti hovoří o tom, že Lisabonská smlouva tak spíše mění třípilířovou strukturu EU za dvoupilířovou (Dashwood 2009). Nově je pouze Evropské radě umožněno, aby přijala „... rozhodnutí, jímž se stanoví, že Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou v případech jiných než uvedených v odstavci 2“ (článek 31, odst. 3 Smlouvy o Evropské unii).⁵ Výjimkou jsou pouze ta rozhodnutí, která souvisejí s vojenstvím nebo obranou (článek 31, odst. 4 Smlouvy o Evropské unii).

Lisabonská smlouva přináší v oblasti vnější činnosti EU zejména institucionální reformy. Z hlediska výše uvedených kritérií akterství je významné především vytvoření funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a vznik Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ). Dále se jedná o zavedení právní subjektivity EU a umožnění prohloubené spolupráce menší skupiny členských států v rámci SBOP.

Vysoký představitel a ESVČ personálně a institucionálně propojují dvě základní součásti vnější politiky EU. Článek 18 Smlouvy o Evropské unii totiž stanoví, že „Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Přispívá svými návrhy k vytváření této politiky a provádí jí jako zmocněnec Rady. ... Vysoký představitel předsedá Radě pro zahraniční věci. ... je jedním z místopředsedů Komise. Zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.“ (článek 18, odst. 2, 3, 4 Smlouvy o Evropské unii). ESVČ, složená z útvarů Rady a Komise, mu má v plnění těchto úkolů pomáhat a vedle toho má být „... nápomocna předsedovi Evropské rady, předsedovi Komise a Komisi při výkonu jejich funkcí v oblasti vnějších vztahů.“ (čl. 2 Rozhodnutí Rady 2010/427/EU).

Článek 47 Smlouvy o Evropské unii výslovně přiznává EU právní subjektivitu, což jí umožňuje vystupovat a jednat jako jediný subjekt. Může tedy například uzavírat mezinárodní smlouvy, vstupovat do mezinárodních organizací jako jeden subjekt nebo udržovat diplomatické vztahy se třetími státy a mít zastoupení u mezinárodních organizací.

Nakonec Lisabonská smlouva umožňuje prostřednictvím nástroje stále strukturované spolupráce posílenou spoluprací skupiny členských států v rámci SBOP. Navázat ji mají ty „členské státy, jejichž vojenské schopnosti splňují vyšší kritéria a které přijaly v této oblasti přísnější závazky s ohledem na vedení těch

⁴ SZBP, která je prováděna Radou, tvořila druhý pilíř, zatímco ostatní vnější politiky, za které byla odpovědná Komise, byly obsahem prvního pilíře.

⁵ Odstavec 2 článku 31 Smlouvy o Evropské unii vyjmenovává případy, kdy Rada rozhoduje nikoliv jednomyslně, ale kvalifikovanou většinou.

nejnáročnějších misí ...“ (článek 42, odst. 6 Smlouvy o Evropské unii). Hlubší spolupráce pak může přispět k budování a posilování vojenských a nevojenských kapacit EU.

Vytvoření funkce vysokého představitele a vznik ESVČ vychází přímo ze snahy EU posílit soudržnost své vnější činnosti. Tyto kroky lze vnímat jednoznačně pozitivně, neboť tak došlo k institucionálnímu a personálnímu propojení dvou základních součástí zahraniční politiky EU – SZBP, realizované Radou, a vnějších politik, které spadají do agendy Komise. Vysoký představitel může navíc jako předseda Rady pro zahraniční věci přispívat ke sjednocení postojů jednotlivých členských států a k tomu, aby případný jednotný postoj byl v souladu s ostatními složkami vnější politiky EU. Jeho potenciál je tedy z hlediska posílení soudržnosti výrazný. Negativně ovlivněn ovšem může být dvěma problémy. Tím prvním je fakt, že s funkcí vysokého představitele je spojeno obrovské množství povinností, přesahující možnosti jediné osoby. Částečně je toto řešeno založením ESVČ. Ta má být vysokému představiteli nápomocna a má zajistit koordinaci na nižších úrovních rozhodovacího procesu, bez níž by koordinace na úrovni nejvyšší mohla jen těžko fungovat. Druhý problém souvisí s loajalitou. Vysoký představitel v sobě, jako člen Komise a předseda Rady pro zahraniční věci, spojuje nadnárodní a mezivládní prvek integrace, a musí si tak v rámci tohoto institucionálního nastavení vybudovat dostatečně silné postavení. Už při jednání o Smlouvě o ústavě pro Evropu, která rovněž zaváděla funkci vysokého představitele, vyjádřovali někteří zástupci Komise obavy, že vysoký představitel bude vystupovat jako reprezentant Rady, tedy mezivládního prvku, a bude se především snažit zajistit dostupnost zdrojů Komise pro zahraničněpolitické aktivity Rady (Bretherton, Vogler 2006). Má-li ale vysoký představitel zajišťovat soudržnost vnější politiky EU, je na dobře fungující spolupráci s ostatními Komisaři, jejichž agenda se zahraniční politikou více či méně souvisí, závislý.

Prvním vysokým představitelem pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku byla v listopadu 2009 jmenována Catherine Ashton. Hned od počátku byla především ze strany členských států silně kritizována pro nedostatek zkušeností s diplomacií a mezinárodní politikou. Fakt, že byla do této funkce zvolena právě Ashton namísto některého ze zkušených a na poli zahraniční politiky respektovaných kandidátů, jimiž byli například Carl Bildt, David Miliband, Mary Robinson nebo Frank-Walter Steinmeier, byl navíc považován za signál, že EU nemá ambice vystupovat jako významný politický hráč. Dobrou výchozí pozici Ashton neměla ani v Komisi. Předseda Komise José Barroso byl dokonce označován za jejího největšího nepřítele, když se ji krátce po jmenování snažil obejít při volbě velvyslance EU v USA (The Economist 2010). Ani první kroky Ashton ve funkci se nesetkaly s nadšením a kritikou nezeslabilo ani úspěšné ustavení ESVČ, kterému předcházely spory s Komisí i Evropským parlamentem o finální podobě a struktuře nového tělesa. Karta se začala postupně obracet až během posledního

roku, kdy se Ashton podařilo nejdříve loni v dubnu zprostředkovat dohodu mezi Srbskem a Kosovem a na konci roku pak sehrála zásadní roli při dojednání přelomové dohody o omezení íránského jaderného programu (Natoaktual.cz 2013; Time.com 2013). Ashton tak téměř na konci svého funkčního období dokázala, že umí být schopným zahraničněpolitickým hráčem a úspěšně reprezentovat EU.

Lze se domnívat, že pokud by se vysokým představitelem stal zkušený a minimálně v Evropě respektovaný politik, který by nemusel čelit kritice hned po svém jmenování, byla by jeho role celkově silnější. Na druhé straně je otázkou, zda celou situaci nekomplikuje především nastavení funkce jako takové, které klade na vysokého představitele těžko představitelé nároky. Ashton se, i přes několik nepochybných úspěchů, s velkou pravděpodobností nepodaří postavení vysokého představitele v rámci trojúhelníku Rada EU – Komise – Evropský parlament silně etablovat. Budoucnost tohoto postu bude nicméně do značné míry záviset na osobnosti jejího nástupce.

Potenciál nově vytvořené ESVČ zajistit koherentní vnější politiku EU je také značný. Stejně jako vysoký představitel v sobě spojuje instituce, zodpovědné za realizaci obou základních součástí zahraniční politiky EU. Skládá se totiž z útvarů, které dříve patřily pod generální sekretariát Rady (Vojenský štáb EU, Situační středisko EU, Generální ředitelství E aj.), a z některých generálních ředitelství Komise (Generální ředitelství pro vnější vztahy, Generální ředitelství pro rozvoj a zahraniční útvary) (Příloha Rozhodnutí Rady 2010/427/EU). Kromě podpory vysokého představitele je úkolem ESVČ spolupracovat s generálním sekretariátem Rady, Komisi a diplomatickými službami členských států „... s cílem zajistit soudržnost mezi jednotlivými oblastmi vnější činnosti Unie a mezi těmito oblastmi a ostatními politikami Unie“ (čl. 3 Rozhodnutí Rady 2010/427/EU). Její potenciál je dále posílen tím, že ESVČ je zodpovědná za přípravu strategických programových dokumentů pro všechny oblasti vnější činnosti EU pouze s výjimkou zahraničního obchodu. To znamená i pro oblasti, spadající pod ty útvary Komise, které pod ESVČ převedeny nebyly. Problémem však je, že implementaci těchto strategických programových dokumentů provádí Komise. Ta zároveň nadále kontroluje některé oblasti vnější činnosti EU. V Komisi zůstávají generální ředitelství pro humanitární pomoc a rozšíření, Úřad pro rozvoj a spolupráci (Europeaid) a Služba nástrojů zahraniční politiky⁶. Komise je tak zodpovědná za většinu zdrojů na vnější činnost EU. Z těchto důvodů je ESVČ stejně jako vysoký představitel na úzké spolupráci s Komisí závislá. Její koordinační roli by proto výrazně omezila situace, kdy by se jednotlivá generální ředitelství Komise rozhodla nespolupracovat nebo by jejich součinnost nebyla dostatečná. ESVČ může také přispívat ke sjednocování postojů jednotlivých členských států,

⁶ Služba nástrojů zahraniční politiky je zodpovědná za provádění zahraniční politiky z finančního a operativního hlediska.

a to prostřednictvím Delegací EU ve třetích zemích a u mezinárodních organizací, které pod ní byla převedeny. Lze totiž předpokládat, že pokud budou státy vycházet ze stejných informací a analýz, dosáhnou snáze shody. K tomu je ovšem potřeba důvěra ze strany členských států v analytické schopnosti ESVČ. Zejména velké členské státy, jako Velká Británie, Francie nebo Německo, ale zatím vyjadřovaly spíše pochybnosti o tom, že by se ESVČ mohla vyrovnat kvalitě analýz a politického zpravodajství, na kterou jsou od svých národních diplomatických aparátů zvyklé (Burke 2012).

Přestože se může zdát, že zrušením pilířové struktury a vznikem nových institucí byly součástí vnější politiky spojeny a potřeba spolupráce a koordinace napříč původními pilíři tak byla odstraněna, spolupráce vysokého představitele a ESVČ s Komisí je nezbytně nutná. Příkladem, kdy tato spolupráce funguje dobře, je evropská politika sousedství, na jejíž realizaci se nyní společně podílí ESVČ, vysoký představitel a Komise. V květnu 2011 představili vysoká představitelka Ashton a komisař pro rozšíření a politiku sousedství Fülle revizi evropské politiky sousedství, která je výsledkem jejich předchozí spolupráce, a má proto formu společného sdělení vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Evropské komise (Europa 2011). Každoroční zprávy o vývoji v jednotlivých zemích zařazených do evropské politiky sousedství pak od roku 2011 vydává ESVČ spolu s Komisí (Progress Reports 2013).

Protože Lisabonská smlouva nezměnila nic na tom, že SZBP je vypracovávána Radou⁷, která rozhodnutí pro její provádění přijímá jednohlasně, je předpokladem pro konzistentní zahraniční politiku EU shoda jednotlivých členských států. Vysoký představitel za podpory ESVČ sice k vypracování a provádění SZBP svými návrhy přispívá a spolu s členskými státy ji vykonává, rozhoduje ale výlučně Rada (čl. 26 a 27 Smlouvy o Evropské unii). Stává se tak, že i přes úspěšnou koordinaci na nižších úrovních nedokáže členské státy sladit svá stanoviska a žádný společný postoj nebo akce nevznikne. Patrně to bylo v případě postoje EU k řešení situace v Libyi v období tzv. arabského jara, kdy společné aktivity vysoké představitelky Ashton, ESVČ a Komise byly do značné míry zastíněny zásadními rozdíly v postojích členských států⁸.

⁷ Výjimkou jsou strategické zájmy EU, cíle a obecné směry SZBP, které určuje Evropská rada (čl. 26 Smlouvy o Evropské unii).

⁸ ESVČ a Komise např. vypracovaly k tzv. arabskému jaru komplexní strategii, kterou v březnu 2011 vydaly jako společné sdělení nazvané „Partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu s jižním Středomořím“ a na návrh vysoké představitelky Ashton byl jmenován zvláštní zástupce EU pro jižní Středomoří. Evropská rada pak na mimořádném zasedání v březnu 2011 vyzvala Muammara Kaddáfího, aby odstoupil. EU jako celek přijala postupně celou řadu restriktivních opatření vůči představitelům libyjského režimu, a byla dokonce naplánována mise SBOP (EUFOR Libya) (EEAS Annual Activity Report 2011). Navenek se ovšem daleko více projevil neshody mezi členskými státy týkající se především vojenského zásahu v Libyi. Nejvýraznější a také nejviditelnější byly rozpory mezi Británií a Francií na jedné straně a Německem na straně druhé.

Kromě institucionální reformy zaměřených na zajištění soudržnosti vnější politiky EU Lisabonská smlouva také nově zavádí právní subjektivitu EU. Ta by měla posílit její postavení a zvýšit viditelnost na mezinárodní scéně a umožnit jí jednat a vystupovat jako jediný subjekt. Z hlediska výše uvedených kritérií aktérství lze zavedení právní subjektivity vnímat jako příspěvek k požadavku na uznání EU ze strany třetích aktérů. EU umožňuje vstupovat do mezinárodních organizací nebo jako jeden celek uzavírat mezinárodní dohody. Právní subjektivita tedy může uznání usnadnit, nicméně rozhodně jej negarantuje. Vnější aktéři mohou EU za aktéra v té které oblasti uzнат, aniž by měla právní subjektivitu. Na druhé straně to, že je EU jako celkem subjektem mezinárodního práva, negarantuje, že bude za aktéra považována. Dobře viditelné to je např. ve vztazích EU s Ruskem a USA, které k EU v ekonomické oblasti přistupují jako k jednomu celku, zatímco v politické oblasti se orientují spíše na jednotlivé členské státy. Nic nenasvědčuje tomu, že by se tento postoj díky právní subjektivitě změnil. Také za výraznější roli, kterou EU začala postupně hrát v rámci blízkovýchodního mírového procesu, nestojí nově nabytá právní subjektivita, ale slabší angažovanost USA a shoda členských států, týkající se mezinárodněprávního postavení izraelských osad na Západním břehu Jordánu, ve východním Jeruzalémě a Golanských výšinách a zacházení s produkty, které z těchto oblastí pocházejí (NY Times 2011; Open-Democracy 2013).

Poslední změnou SZBP relevantní z hlediska kritérií aktérství, kterou zavedla Lisabonská smlouva, je stálá strukturovaná spolupráce. Prostřednictvím ní může menší skupina členských států v rámci SBOP pokročit ve spolupráci dále než ostatní, a rozvíjet tak vojenské i nevojenské kapacity EU. Její umožnění je tedy možné považovat za snahu o posílení schopností EU jako globálního aktéra. Samotné schopnosti, tedy vhodné nástroje a prostředky vnější politiky, ovšem nestačí. Stejně důležitá je také možnost a ochota je využívat. Tím spíš, když rozhodnutí o provádění SZBP (a tedy také SBOP) přijímá jednohlasně Rada. Členské státy však zatím byly v tomto směru spíše opatrné. Příkladem je navázání úzké bilaterální spolupráce v oblasti obrany mezi Velkou Británií a Francií, tedy dvěma zeměmi, které vznik SBOP iniciovaly a jejichž kapacity jsou pro ni nepostradatelné, mimo struktury EU.⁹

Závěr

Téma aktérství EU stálo dlouho mimo hlavní zájem teorií mezinárodních vztahů i evropských studií. Přestože se první pokus o teoretické uchopení otázky

⁹ Velká Británie a Francie uzavřely v listopadu 2010 dvě smlouvy o spolupráci v oblasti obrany – jedna se týká jaderných zbraní a druhá zbraní konvenčních. Obsahují mimo jiné dohodu o vytvoření společného expedičního sboru, o společném využívání letadlových lodí do roku 2020 a společném využívání jaderných testovacích laboratoří (Rozhlas.cz 2010).

aktérství nestátních subjektů objevil již na začátku 70. let (Cosgrove, Twitchett 1970), zvýšené pozornosti se tomuto tématu dostalo až v posledních letech.

Na první teorii aktérství nestátních subjektů později, zejména během 90. let, navázaly další, zaměřené již přímo na EU (Allen, Smith 1990; Hill 1993; Jupille, Caporaso 1998; Bretherton, Vogler 1999; Thomas 2012). Kritéria, která pro aktérství definují, lze shrnout do těchto tří kategorií: vnější kontext (uznání ze strany třetích aktérů), schopnosti aktéra a soudržnost politik. Na základě takto pojatých kritérií aktérství článek hodnotí potenciální přínos reformy SZBP, kterou přinesla Lisabonská smlouva. Ta si totiž mimo jiné klade za cíl posílit postavení EU jakožto globálního aktéra, především prostřednictvím zajištění soudržnosti vnější politiky.

Lisabonská smlouva přináší v oblasti vnější činnosti EU zejména institucionální změny – byla vytvořena funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ESVČ. Jejich přínos z hlediska kritérií aktérství spočívá především v personálním a institucionálním propojení dvou základních součástí zahraniční politiky EU. Spojují v sobě Radu i Komisi, tedy obě instituce, které jsou za jednotlivé složky vnější činnosti zodpovědné. Jejich potenciál posílit soudržnost vnější politiky, a tím i aktérství EU v této oblasti, je tedy značný. Negativně jej ale ovlivňuje fakt, že vysoký představitel i ESVČ jsou nadále na funkční spolupráci a koordinaci aktivit s Komisí závislí, a také to, že Lisabonská smlouva nic nezměnila na tom, že SZBP je prováděna Radou a veškerá rozhodnutí jsou přijímána jednohlasně.

Vedle institucionálních změn je z hlediska aktérství významné také zavedení právní subjektivity EU. Přestože to EU umožňuje vystupovat a jednat jako jediný subjekt, negarantuje samotná právní subjektivita uznání ze strany třetích stran, a potenciál posílit postavení EU jakožto globálního aktéra tak není jednoznačný.

Cílem poslední z uvedených změn, stále strukturované spolupráce v rámci SBOP, je posílení vojenských i nevojenských kapacit, a to prostřednictvím umožnění hlubší spolupráce členských zemí, jejichž schopnosti jsou na vyšší úrovni. Z pohledu teorií aktérství jsou ale schopnosti aktéra, tedy vhodné nástroje vnější politiky, stejně důležité jako ochota je využívat. Členské státy zatím ale upřednostnily navázání hlubší spolupráce v oblasti obrany mimo struktury EU.

Změny, které do SZBP vnesla Lisabonská smlouva, tedy mají z hlediska aktérství značný potenciál. EU díky nim získala nástroje a mechanismy, které mohou zajistit koherentní vnější politiku a jasnější vystupování na mezinárodní scéně. Lisabonská smlouva ale nic nezměnila na tom, že SZBP je prováděna Radou a k přijetí rozhodnutí je potřeba jednomyslná shoda. Je tedy především na členských státech, zda nástroje, které mají nyní k dispozici, využijí, a posílí tak aktérství EU v oblasti zahraniční politiky.

Literatura:

- 1) BRETHERTON, Ch. – VOGLER, J. (1999). The European Union as a Global Actor. London: Routledge. ISBN 0-415-15052-3.
- 2) BRETHERTON, Ch. – VOGLER, J. (2006). The European Union as a Global Actor. London: Routledge. ISBN 0-415-28245-4.
- 3) BURKE, E. (2012). What Europe's new diplomatic service can do for Britain [online]. Centre for European Reform, 10. 1. 2012 [cit. 2013-11-11]. Dostupné z <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2012/01/britain-should-stop-underminingeu.html>.
- 4) COSGROVE, C. A. – TWITCHETT K. J. (eds.) (1970). The New international actors: the United Nations and the European Economic Community. London: Macmillan. ISBN 978-0333110362.
- 5) DASHWOOD, A. (2009). The Lisbon Treaty: A Sheep in Sheep's Clothing [online]. Irish Centre for European Law [cit. 2014-04-01]. Dostupné z www.icel.ie/userfiles/file/conferences/lisbon/Dashwood.doc.
- 6) DRULÁK, P. (2010). Teorie mezinárodních vztahů. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-721-3.
- 7) EEAS Annual Activity Report 2011 [online]. 17. 10. 2012 [cit. 2013-11-14]. Dostupné z http://eeas.europa.eu/background/docs/20121017_eeas_aar_2011_en.pdf.
- 8) EUROPA (2011). A new and ambitious European Neighbourhood Policy. EUROPA – Press Releases Database [online]. Brussels, 25 May 2011 [cit. 2013-11-13]. Dostupné z http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-643_en.htm?locale=en.
- 9) HILL, Ch. (1993). The capability-expectations gap, or conceptualising Europe's International Role. Journal of Common Market Studies. Volume 31, Issue 3, 305–328.
- 10) HIX, S. (1999). The Political System of the European Union. New York: St. Martin's Press. ISBN 0-312-22535-0.
- 11) HIX, S. (2005). The Political System of the European Union. Houndmills: Palgrave Macmillan. ISBN 0-333-96182-X.
- 12) JUPILLE, J. – CAPORASO, J. A. (1998). States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics. In: RHODES, C. (ed.). The European Union in the World Community. London: Rienner. ISBN 1-55587-780-X.
- 13) Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník EU C 326, 26. 10. 2012.
- 14) KOOPS, J. A. (2011). The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' Towards NATO and the United Nations. Brussels: VUBPRESS. ISBN 978-90-5487-772-1.

- 15) KRATOCHVÍL, P. (2011). Integrovaná teorie a neschopnost studovat aktérství: změna konečně na obzoru? *Mezinárodní vztahy*, roč. 46, č. 4, s. 5–9.
- 16) Lisabonská smlouva – Smlouva v kostce [online]. 2013 [cit. 2013-11-10]. Dostupné z http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_cs.htm.
- 17) NATOAKTUAL.CZ (2013). Srbsko a Kosovo podepsaly přelomovou dohodu o normalizaci vztahů [online]. *Natoaktual.cz*, 22. 4. 2013 [cit. 2014-04-10]. Dostupné z www.natoaktual.cz/srbsko-a-kosovo-podepsaly-prelomovou-dohodu-o-normalizaci-vztahu-10m-/na_media.aspx?c=A130422_141659_na_media_mo2.
- 18) NY TIMES (2011). As U.S. Steps Back, Europe Takes Bigger Role in Mideast Peace Push. *NYTimes.com* [online]. [cit. 2014-04-10]. Dostupné z www.nytimes.com/2011/07/21/world/middleeast/21mideast.html?_r=3&.
- 19) OPENDEMOCRACY (2013). The EU becomes assertive in the Middle East peace process. *OpenDemocracy* [online]. 25. 7. 2013 [cit. 2014-04-01]. Dostupné z: www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/dimitris-bouris-tobias-schumacher/eu-becomes-assertive-in-middle-east-peace-proce.
- 20) Progress reports. European Union – EEAS [online]. 2013 [cit. 2013-11-14]. Dostupné z: http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm.
- 21) ROZHLAS.CZ (2010). Britsko-francouzský summit má prohloubit spolupráci v oblasti obrany. *Český rozhlas – Zprávy* [online]. 2. 11. 2010 [cit. 2013-11-14]. Dostupné z www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/britsko-francouzsky-summit-ma-prohloubit-spolupraci-v-oblasti-obrany--804920.
- 22) Rozhodnutí Rady ze dne 26. 7. 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (2010/427/EU). *Úřední věstník EU L 201*, 3. 8. 2010.
- 23) SJÖSTEDT, G. (1977). *External Role of the European Community*. Farnborough: Saxon House. ISBN 978-0566001727.
- 24) The Economist (2010). Catherine Ashton and her Barroso problem. *The Economist – Charlemagne blog* [online]. 21. 2. 2010 [cit. 2014-04-10]. Dostupné z www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/02/national_governments_let_rip_mr_barroso.
- 25) THOMAS, D. C. (2012). Still Punching below its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies* Volume 50, Issue 3, 457–474.
- 26) TIME.COM (2013). Meet the Woman Who Helped Negotiate the Iran Nuclear Deal. *TIME.com* [online]. 25. 11. 2013 [cit. 2014-04-10]. Dostupné z <http://world.time.com/2013/11/25/meet-the-woman-who-helped-negotiate-the-iran-nuclear-deal/>.

Summary:

**Theories of EU Actorness and the Treaty of Lisbon
EU as a Global Foreign Policy Actor**

This paper assesses the impact of the Lisbon Treaty reform of the EU foreign policy on the actorness of the EU. It is because Europe as a global actor is one of the principal issues of the Treaty of Lisbon. Owing to a growing role of the EU in the world politics, the actorness of the EU has been an issue for the European studies as well as for the international relations theories in past few years. Therefore, this paper analyses the prospective contribution of the newly created post of the High Representative of the Union for the foreign affairs and security policy, newly established European External Action Service, in brief also of the introduction of single legal personality of the EU and the possibility of reinforced cooperation amongst a smaller group of Member States within the Common security and Defence policy to enhancing the EU's role as a global actor in the field of foreign policy. The analysis draws upon the criteria set by the theories of actorness, first introduced in the 1970's.

Keywords:

EU as an Actor, CFSP, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European External Action Service, Treaty of Lisbon, Foreign Policy

JEL:

F50, F53, F59, K33