

POLICY BRIEF

Federica Mogherini a její první rok ve funkci

Tereza Novotná

Université libre de Bruxelles

- **Od jmenování Federiky Mogheriniové do funkce Vysoké představitelky Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku/Místopředsdkyně Komise (HRVP) uplynul jeden rok. Za tuto dobu se Evropská unie (EU) ocitla uprostřed celé řady zahraničně-politických krizí, ať už jde o konflikt na Ukrajině a napjaté vztahy s Ruskem či o migrační vlnu, která je převážně způsobena zhoršující se bezpečnostní situací zejména v Sýrii, Libyi a Iráku. Jak na východ, tak na jih od hranic EU se zatím nezdá řešení na dosah i přes osobní nasazení Vysoké představitelky. Na druhou stranu se Mogheriniové podařilo úspěšně dokončit to, co již započala její předchůdkyně, Catherine Ashtonová, tj. vyjednávání o zmrazení nukleárního programu Íránu nebo stabilizaci vztahů mezi Srbskem a Kosovem.**
- **Jeden rok je datum významné nejen z politického i symbolického hlediska, ale zejména proto, že jde o milník, od kterého je možné hodnotit výsledky práce Vysoké představitelky i v oblasti institucionální, tedy zda se jí podařilo zrestrukturizovat evropskou diplomatickou službu (tj. Evropskou službu pro vnější činnost – ESVČ) a její vztahy s dalšími „unijními“ institucemi a srovnat kroky Mogheriniové s její předchůdkyní i v této oblasti. Vraťme se ale nejprve na začátek.**

Srovnání s Catherine Ashtonovou

Catherine Ashtonová i Federica Mogheriniová jsou obě zástupkyněmi evropské socialistické strany (tj. italské sociálně-demokratické a britské labouristické) a obě byly v době nástupu do funkce kritizovány za nedostatky zkušeností. V obou případech je tato kritika relativní. Ashtonová dříve sloužila jako komisařka pro zahraniční obchod, zatímco Mogheriniová byla téměř devět měsíců italskou ministryní zahraničí a zabývá se zahraniční politikou již od svých studií. Obě mají bohaté zkušenosti

s parlamentní činností – Ashtonová byla jmenovaná předsdkyní labouristické frakce v britské Sněmovně lordů, Mogheriniová byla zvolena členkou italského parlamentu.

Zde však podobnosti spíše končí. Mogheriniová je o 17 let mladší, studovala v zahraničí a mluví několika cizími jazyky. Ashtonové bylo 53 let v době nástupu do pětileté funkce, hovoří pouze svou mateřštinou a až do příchodu do Bruselu většinou působila jen v britské správě. Co je důležitější, obě ženy mají odlišné povahové vlastnosti. Mogheriniová je otevřenější a komunikativnější z hlediska

přístupu ke svým kolegům a podřízeným i veřejné diplomacii a médiím – možná proto, že je zkušenou političkou, která na rozdíl od Ashtonové byla dvakrát zvolena italskou poslankyní (v letech 2008 a 2013).

Ashtonová byla kritizovaná za snahu „mikromanagovat“ a neschopnost delegovat úkoly, z jistě nedůvěry vůči širšímu okolí kromě svých nejbližších spolupracovníků. Naopak se ale Ashtonová vyznamenala „tichou diplomacií“ za zavřenými dveřmi, například v již zmíněných jednáních o narovnání vztahu mezi Srbskem a Kosovem či o omezení iránského nukleárního programu. Obě Vysoké představitelky ale přišly do funkce v jiné situaci a stály před nimi jiné úkoly. Ashtonová musela vybudovat evropskou diplomatickou službu, což jí zabralo podstatnou část prvního funkčního období, zatímco Mogheriniová se již může naplno věnovat pravé podstatě své práce – tedy vytváření evropské zahraniční politiky.

Vztahy s Komisí

V anglické terminologii se říká, že HRVP má na hlavě „tři klobouky“ – jeden vztahující se ke společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP – tedy klobouk „HR“), další jako místopředsedkyně Komise (tedy klobouk „VP“) a třetí jako předsedající Rady pro zahraniční záležitosti (FAC). Ashtonová byla mnohdy právem kritizovaná za to, že si ten „komisní VP“ klobouk zapomněla doma ve skříni a vztahy s Komisí byly spíše na bodu mrazu. Dosud se zdá, že Mogheriniová si tento klobouk opět „nasadila“. Po dohodě s předsedou Komise Jeanem-Claudem Junckerem Mogheriniová přesídlila z budovy ESVČ do hlavního sídla Komise – Berlaymontu, což jí umožňuje denní kontakt s dalšími komisaři. Navzdory častým služebním cestám se též snaží účastnit každotýdenního pravidelného zasedání kolegia komisařů – tedy obdoby evropské vlády. Během prvního roku své působnosti se stačila zúčastnit v průměru 70.7% jednání. Ashtonová na těchto zasedáních často

chyběla (za pět let její „docházka“ činila v průměru 45.7%),¹ čímž nejen že v kolegiu chyběl britský hlas, ale tím se s dalšími komisaři znala mnohem méně a povrchněji.

Předseda Juncker rozvrstvil současnou Komisi do několika podskupin včele s jednotlivými místopředsedy. Mogheriniová tak řídí skupinu komisařů zabývajících se vnějšími politikami EU (tzv. Relex Group).² Cílem je propojit a zkoordinovat otázky čistě zahraničněpolitické s vnitřními politikami EU, např. zahraniční obchod, energetickou bezpečnost, migraci či klimatické změny, které spadají do vnitřních kompetencí Komise, ale mohou mít značné zahraničněpolitické důsledky. I když tato skupina v trochu odlišné podobě existovala i během předsednictví José Manuela Barrosa, skupina se takřka nescházela, natož aby byla řízena Ashtonovou. Mogheriniová je též mnohem aktivnější ve vydávání prohlášení i v organizování služebních cest spolu se svými kolegy-komisaři. Zdá se tedy, že Juncker i Mogheriniová mají zájem na prosazování tzv. „comprehensive approach“ a propojit Komisi s ESVČ institucionálně i politicky.

V neposlední řadě nabrala Mogheriniová do svého kabinetu polovinu členů z Komise. Šéfem jejího kabinetu se stal Ital Stefano Manservigi, který dlouhá léta působil v Komisi (se specializací na vnitřní záležitosti a migraci, což přichází Mogheriniové vhod během současné migrační krize). Navíc před nástupem do kabinetu pracoval jako velvyslanec EU v Turecku, které je jednou z klíčových zemí pro omezení uprchlické vlny. Zástupcem Manservigiho je Němec Oliver Rentschler, jenž působil jako německý diplomat, než před dvěma lety přešel do kabinetu Ashtonové, odkud jej Mogheriniová převzala. Po odchodu do penze Pierra Vimonta se Mogheriniová rozhodla nahradit tohoto generálního tajemníka ESVČ, tj. nejvyššího úředníka v rámci evropské diplomatické služby, dalším vysoce postaveným francouzským diplomatem Alainem Le Royem, který

¹ Údaje spočítány autorkou na základě zápisů ze zasedání kolegia Komise v letech 2010-15, viz: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm;jsessionid=B8C11F26C8AFD4857DCFB861B77DD4CA.cfusion14501?fuseaction=gridyear> (1. 11. 2015).

² Skupinu (Relex Group) tvoří komisaři pro politiku sousedství a přístupová jednání (Rakušan Johannes Hahn, dřívější portfolio

Štefana Füleho), rozvojovou spolupráci (Chorvat Neven Mimica), obchod (Švédka Cecilia Malmström), humanitární pomoc a krizový management (Kypřan Christos Stylianides). Do skupiny se mohou též zapojit komisaři pro vnitřní záležitosti a migraci (Řek Dimitris Avramopoulos), klimatické změny a energii (Španěl Miguel Arias Cañete) a dopravu (Slovinka Violeta Bulc).

se oficiálně ujal své funkce 1. března 2015 a který má na starosti zejména restrukturalizaci diplomatické služby a novou zahraničně politicko-bezpečnostní strategii. Jmenování Le Roye bylo prý výsledkem dohod mezi italským premiérem Renziem a prezidentem Hollandem, který výměnou za tento post souhlasil s nominací Mogheriniové do její současné funkce. Tato personální obsazení nicméně přispívají ke zlepšení klimatu a zvýšení důvěry mezi Vysokou představitelkou, Komisí i členskými státy EU.

Vztahy s Evropským parlamentem

Přestože vztahy mezi Ashtonovou a Evropským parlamentem (EP) netrpěly tak jako vztahy s Komisí, Mogheriniová vztahy s EP pozvedla ještě i na vyšší úroveň. Mogheriniová prošla slyšením před EP během jmenovacího procesu bez větších zádrhelů nejen díky tomu, že europoslanci nechtěli porušit dohody o nejvyšších unijních postech, ale i díky vlastnímu dobrému výkonu. Od té doby Mogheriniová udržuje dobré vztahy s EP třeba tím, že pravidelně vystupuje na mnoha plenárních zasedáních. Ashtonové EP naopak zazlival, že se osobně zasedání nezúčastňovala a posílala za sebe jednoho ze svých úředníků či jiné zástupce. Mogheriniová též zatím udržuje nadstandardně dobrý a četný kontakt se zahraničním výborem EP (AFET) a zejména s jeho mocným předsedou, Němcem Elmarem Brokem (EPP). Mogheriniové se též podařilo prozatím usmířit i výbor EP pro rozpočtovou kontrolu (CONT) v čele s neméně mocnou předsedkyní, Němkou Ingeborg Grässle (EPP). Grässleová vedla s ESVČ a Ashtonovou „studenu válku“ o dodržování celkových i personálních výdajů ESVČ (a Češi si ji pamatují z kritického přístupu k původní nominaci Věry Jourové komisařkou pro regionální politiku a též z kritiky Andreje Babiše pro možný střet zájmů mezi jeho politickým postavením a hospodářskou sférou). Dosavadní dobré vztahy s Grässleovou se však mohou snadno opět změnit, pokud nebude ona i její výbor spokojeni s čerpáním rozpočtu, až se z něj bude Mogheriniová poprvé zodpovídat.

Vztahy s členskými státy EU

Ashtonová jednou prohlásila, že je těžké sloužit 28 pánům, tedy 28 členskými státy EU. Přestože byla Ashtonová sama původně komisařkou, toto byla i její hlavní slabina, tedy snaha zalíbit se členskými státy natolik, že opomíjela svou další „nadhárodní“ tj. komisi roli. Tato její snaha upřednostňovat členské státy se projevovala například i tím, že do hlavních manažerských funkcí v centrále diplomatické služby i postů velvyslanců EU jmenovala až ze dvou třetin kandidáty z národních diplomacií místo evropských institucí, což vytvářelo velké napětí a nespokojenost mezi zaměstnanci ESVČ.³

Přestože (nebo možná právě proto, že) Mogheriniová byla původně národní italskou ministryní zahraničí, snaží se vrátit rovnováhu rozložení sil zpět někam „doprostřed“ mezi členské státy a evropské instituce v čele s Komisí, tedy tam, kde by tato rovnováha sil měla dle Lisabonské smlouvy být. Vzhledem k tomu, že Mogheriniová nejprve pozastavila většinu výběrových řízení a až nyní opět probíhají, je zatím těžké soudit, do jaké míry se posunutí meziinstitucionální rovnováhy projeví i v personálních otázkách, a to zejména v důsledku snížení počtu ředitelských postů (úroveň „managing directors“ a „directors“) v rámci vnitřní restrukturalizace ESVČ, kterou Mogheriniová zavedla. Vyšší řídicí posty byly totiž původně vytvořeny Ashtonovou zejména kvůli tomu, aby bylo možno zaměstnat národní diplomaty i na manažerských pozicích v nově vytvořené ESVČ.

V každém případě Mogheriniová pozměnila pracovní metodu řízení zasedání Rady ministrů zahraničních věcí (FAC), kdy během každého zasedání je na pořadu dne jedna otázka dlouhodobé diskuse jako např. mírový proces na Blízkém východě. Během mnichovské bezpečnostní konference též Mogheriniová otevřela debatu o nové Evropské bezpečnostní strategii (European Security Strategy), která byla sepsaná v roce 2003 (a aktualizovaná v roce 2008) historicky prvním Vysokým představitelem pro SBZP (tehdy ještě dle amsterodamských pravidel)

³ Novotná T., Who's in Charge? Member States, EU Institutions and the European External Action Service, ISPI Policy Brief No. 228, ISPI Milan, 8 October 2014

<http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/whos-charge-member-states-eu-institutions-and-european-external-action-service-11338%20>

České vize pro Evropu, evropské vize pro Česko
Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs

a bývalým generálním tajemníkem NATO Javierem Solanou a která byla jakousi reakcí na „Bushovu doktrínu“ preventivní války proti teroru. Vzhledem k radikální proměně globálního politického kontextu (např. růst Asie, zejména Číny i dalších zemí, relativní ústup USA od aktivistické zahraniční politiky i nesčetné konflikty na jih i východ od evropských unijních hranic) je přepracování Evropské bezpečnostní strategie velmi vítané a může přispět k vytváření dlouhodobějšího zahraničněpolitického smýšlení i konsensu mezi různými aktéry na evropské úrovni.

Dosavadní aktivity i projevy HRVP Mogheriniové během prvního roku jejího pětiletého funkčního období jsou proto vítanou změnou od sklonu reagovat na momentální politické zvraty směrem k plánování dlouhodobějších kroků v evropské zahraniční politice i směrem k vytváření opravdové kombinace všech nástrojů zahraniční politiky i vnějších politik EU. Otázkou však zůstává, zda členské státy EU Mogheriniové umožní vznik pravé evropské zahraniční politiky či zda zůstane jen u rétoriky zejména v době, kdy Evropa čelí zřejmě největší výzvě v průběhu své dosavadní existence a kdy členské státy EU mohou mít v reakci na ni tendenci vracet se k národním řešením namísto snahy vytvářet evropskou zahraniční politiku.

Doporučení pro českou zahraniční politiku

- Podpořit snahu HRVP Mogheriniové zkombinovat veškeré nástroje evropské zahraniční politiky i vnějších politik EU. Vyšší účinnost a efektivita na evropské úrovni povede i ke zvýšení vlivu členských států zejména menší a střední velikosti (jako je ČR) na světové dění, kterého by jako jednotlivé státy nedosáhly.
- Sledovat změny ve struktuře evropské diplomatické služby (ESVČ). V současnosti nemá ČR žádného zástupce na manažerské úrovni v bruselské centrále ESVČ. Vzhledem k probíhajícím výběrovým řízením na řídicí pozice i posty velvyslanců EU ve třetích zemích

a případně i na funkce zvláštních zmocněnců EU (EUSR) účinněji a včas lobbovat za české kandidáty.

- Zasadit se o otevření ESVČ pro kandidáty z mimodiplomatických kruhů tj. buď podpořit české uchazeče o práci v ESVČ, kteří nejsou zaměstnanci MZV ČR (nejúspěšnější členské státy z hlediska počtu svých občanů zastoupených v ESVČ jako například Francie umožňují uchazečům i z jiných ministerstev a organizací účastnit se výběrových řízení za podpory francouzské vlády), anebo podpořit snahu otevřít ESVČ externím kandidátům v rámci zavedení externích výběrových řízení („concours“).
- Dlouhodobou politikou ESVČ je prosazování žen na veškeré diplomatické posty (zastoupení žen je zhruba 30%, v manažerských pozicích mnohem méně). Pokud ČR bude mít dobré ženské kandidátky, má o to větší šanci je prosadit (viz i zkušenost se jmenováním komisařky za ČR či úspěch české velvyslankyně EU Hybáškové).⁴
- Využít českých europoslanců v rámci výborů EP k ovlivnění evropské zahraniční politiky (CONT – výbor pro kontrolu rozpočtu např. Martina Dlabajová, Tomáš Zdechovský; AFET – zahraniční výbor – jediný stálý český zástupce v SEDE Jaromír Štětina).
- Aktivně se účastnit debaty o dalším směřování Evropské bezpečnostní strategie na úrovni české vlády, parlamentu ale i úrovně akademické a „think-tankové“. Pokud ČR dokáže prosadit své názory do dokumentu, který by měl být základem dlouhodobého směřování evropské zahraniční politiky, má šanci své zájmy mnohem lépe prosazovat i na evropské úrovni.

⁴ Novotná T., Women in the EEAS and EU Delegations: Another Post-Westphalia Change? in: European Diplomacy Post-Westphalia? Jozef Bátora and David Spence (eds.). Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, pp. 426-436



Spolufinancováno
v rámci programu
Evropské unie „Evropa
pro občany“

<http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/where-have-all-women-gone-women-eeas-and-eu-delegations-10003>