

# *Zpráva*

# Zpráva o ESVČ



# Zpráva o ESVČ

## Předmluva

**„Při výkonu své funkce se vysoký představitel opírá o Evropskou službu pro vnější činnost“**  
*Ustanovení čl. 27 odst. 3 Smlouvy o EU*

V rámci politického rozhodnutí, které nám umožnilo zřídit ESVČ, jsem byla vyzvána, abych posoudila, jak tato služba pracuje, a v létě roku 2013 o tom podala zprávu.

V té době se zdálo, že je to daleko. Byli jsme teprve na samém počátku všeho, co bylo třeba udělat, a zápasili jsme se s tím, co se udělat dalo.

Navzdory dlouhému jednání o Ústavě pro Evropu a poté o Lisabonské smlouvě nebylo připraveno nic k tomu, aby se ESVČ stala skutečností, – zčásti i kvůli právní a politické nejistotě, která kolem této otázky vládla.

O těchto začátcích dobách a o mimořádných událostech, k nimž docházelo, když jsme z několika slov z Lisabonské smlouvy začali budovat celosvětový zahraničněpolitický aparát o 3 400 pracovnících a 139 delegacích, by se dalo napsat hodně. Přirovnala bych to ke snaze letět na aeroplánu, ke kterému se teprve šroubují křídla. Málo nebylo ani Institucionálních problémů a někdy i bitev. Různé názory na to, jak by tato služba měla pracovat, a jaký vliv by měla mít na stávající instituce, vedly k obtížným rozhodnutím a nejednou k promarněným příležitostem.

Lidé, jež do této nově zřízené služby nastoupili, byli vystaveni velkým zkouškám. Delegace v terénu se musely ze dne na den přeměnit a převzít nové úlohy, aniž by dostaly více zdrojů nebo přesné pokyny či rady. Pro pracovníky v Bruselu nastalo období velké nejistoty, pokud jde o jejich úlohu v nové organizaci, a o to, jak se přizpůsobí její nové kultuře. Před diplomaty z členských států stála výzva v podobě nových povinností a očekávání.

Jedním slovem, bylo to tvrdé.

Očekávání, navzdory těmto těžkým počátkům, však byla veliká. Svět nečekal, až služba vznikne, a výzvy v našem bezprostředním sousedství i mimo něj vyžadovaly evropskou odpověď. A to vše se odehrávalo v podmínkách hospodářského útlumu, kvůli němuž bylo ještě obtížnější do této služby investovat.

Tato zpráva obsahuje některá ponaučení. Snažili jsme se o optimální využití omezených finančních prostředků– a o naplnění očekávání, že EU by měla podporovat pokrok směřující k demokracii a prosperitě v tak rozdílných zemích, jako je Libye a Somálsko, Irák a Afghánistán, Mali a Myanmar (Barma).

Řídíme se přesvědčením, že Evropa má v současném světě hrát zvláštní úlohu. Naše vlastní nedávná historie nám připomíná hrůzy ozbrojených konfliktů a tyranie– a učí nás, jak lze budovat prosperující, otevřenou společnost, pokud se těmto hrůzám zabrání. Na setkáních s bojovníky za spravedlnost a demokracii narážím nejčastěji na toto přání: „Chceme mít stejné svobody jako vy: prosím pomozte nám je získat“. Důvěra, kterou do nás vkládají lidé celého světa, by se neměla podceňovat. Je to nesmírná cennost. Ale není to jediný důvod, proč se angažujeme v třetích zemích. Nesmíme se vyhýbat trpké pravdě, že i konflikty odehrávající se tisíce kilometrů od našich hranic mohou poškodit naše zájmy, a že šíření míru, prosperity a demokracie po celém světě Evropě prospívá.



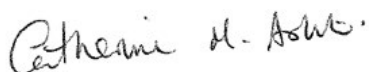
Jsem hrdá na to, čeho jsme dosud dosáhli. S podporou členských států v Radě, Evropské komise a Evropského parlamentu se z ESVČ stala moderní a akceschopná zahraničněpolitická služba schopná prosazovat zájmy a hodnoty EU ve vztazích s ostatními částmi světa. Byť ještě mnohé nebylo uděláno, již dnes cítíme výhody komplexního přístupu na Balkáně, Blízkém východě a severní Africe, v krizových situacích v Africe, při podpoře změn v Myanmaru (Barmě) a v mnoha dalších částech světa.

Jednou z velkých výzev 21. století je úloha Evropy ve světě. ESVČ je pouze jednou stránkou toho, jak Evropa odpovídá na tuto globální výzvu. Snažíme se spolupracovat, nikoli nahrazovat důležitou práci členských států. ESVČ usiluje o přidanou hodnotu a chce být více než ministerstvem zahraničí – snaží se sloučit prvky ministerstva pro rozvoj a ministerstva obrany. ESVČ může být katalyzátorem, který propojí zahraniční politiky členských států a posílí postavení EU ve světě.

V této zprávě se zamýšlíme nad tím, co funguje a co ne. Jsou v ní pojmenovány střednědobé a krátkodobé problémy a obsahuje doporučení Radě, Komisi a Parlamentu. I když seznam zde uvedených problémů není vyčerpávající a zcela jistě by se našly i další dobré nápady, věřím, že všechny tyto návrhy jsou důležité a potřebné.

Svémi myšlenkami a názory sem přispělo hodně lidí počínaje delegacemi po celém světě, přes pracovníky Komise a Rady v Bruselu, občany členských států, pracovníky Evropského parlamentu, až po expertní skupiny, nevládní organizace a fyzické osoby. Děkuji vám všem. Ne všechny myšlenky a názory se sem však dostaly. Nakonec tu zůstaly jen ty problémy, na něž je třeba se soustředit nyní. Pro pokrok, který jsme učinili v posledních měsících, byla rozhodující především kvalita pracovníků ESVČ a misí SBOP. Jsem jim všem vděčná za podporu a profesionalitu během této těžké doby, zejména těm, kteří pracovali v náročném a nebezpečném prostředí daleko od svých domovů.

V průběhu nadcházejících měsíců bude čas na posouzení změn, které je podle mého mínění třeba udělat. Pokud tuto zprávu využijeme k tomu, abychom zajistili co nejpevnější základy naší služby, bude pro budoucnost zajištěna vyšší kapacita vysokého představitele a místopředsedy i větší akceschopnost služby.



Catherine Ashtonová

červenec 2013

## ESVČ

Je důležité neztratit v této zprávě ze zřetele, čemu ESVČ slouží a co odlišuje evropskou zahraniční politiku od zahraničních politik jednotlivých členských států. Je to něco nového a jedinečného, co spojuje všechny politiky a nástroje, jež má EU k dispozici a co jí umožňuje soustředit se na budování vlivu a dosahování výsledků při prosazování hodnot a zájmů EU ve světě. ESVČ není evropským ministerstvem zahraničních věcí a nemá nahrazovat tato ministerstva v členských státech. Stejně tak není zahraničněpolitickým oddělením generálního sekretariátu Rady, či oprášenou verzí bývalého Generálního ředitelství Komise pro vnější vztahy s přidanými kompetencemi v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Hlavní přednosti ESVČ, které vycházejí z ústřední koncepce komplexního přístupu, spočívají v:

- celosvětovém pokrytí všech geografických a tematických otázek s podporou sítě 139 delegací EU, které zastupují EU v 163 třetích zemích a u mezinárodních organizací. Ve více než 70 zemích, kde je delegace EU, je zastoupeno ani ne 10 členských států a v 50 takových zemích má zastoupení méně než 5 členských států. EU jako celek je největší světovou ekonomikou s více než půl miliardou lidí. V dnešním světě na velikosti a váze záleží: společně může totiž EU dosáhnout to, čeho žádný členský stát sám dosáhnout nedokáže;

- schopnosti silně se angažovat při podpoře klíčových politických priorit, zvláště ve svém sousedství na jihu a na východě, kde má EU vliv a páky na podporu a realizaci změn,
- utužování partnerství s diplomatickými službami členských států jak v Bruselu, tak v třetích zemích, což je velmi důležité pro účinnou dělbu práce a účelné využívání zdrojů.

ESVČ zajišťuje účinnou a včasnou realizaci zahraniční politiky EU prostřednictvím celosvětové sítě delegací EU, struktur krizového řízení a misí SBOP. ESVČ by stejně tak měla zajišťovat rozhodnou a účinnou koordinaci vnějších politik EU, včetně obchodu, rozvojové politiky a dalších celosvětových otázek, jako je energetická bezpečnost, změna klimatu a migrace. Těžiště práce služby leží v delegacích EU, které spolupracují s velvyslanectvími jednotlivých členských států v třetích zemích a na mnohostranných fórech na základě důvěry, spolupráce a sdílení zátěže ve všech oblastech.

Po zřízení služby se vyjasnily hlavní prvky zahraniční politiky EU. Na počátku svého funkčního období stanovila vysoká představitelka a místopředsedkyně tyto tři priority: a) zřízení služby; b) sousedství; a c) strategičtí partneři. Po prvních dvou letech práce služby se vynořily tři hlavní prvky zahraniční politiky EU: i) sousedství, kde EU disponuje všemi politikami a nástroji k uskutečnění trvalých změn; ii) komplexní přístup–, díky němuž má EU jedinečnou schopnost řešit všechny aspekty zahraničněpolitické problematiky a iii) mezinárodní otázky, v nichž může EU plnit v současném globalizovaném světě vůdčí roli díky své kolektivní váze.

ESVČ podporuje vysokou představitelku při jejím působení jako předsedkyně Rady pro zahraniční věci a jako místopředsedkyně Komise v uskutečňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v zajišťování soudržnosti vnějších vztahů Unie. ESVČ poskytuje podporu také předsedovi Evropské rady, předsedovi Evropské komise a dalším komisařům v jejich práci v oblasti vnějších vztahů (včetně zpracovávání zásadních politických dokumentů, informačních podkladů, přípravy summitů a dalších setkání a návštěv na vysoké úrovni). Prostřednictvím prohlášení o politické odpovědnosti probíhá těsná spolupráce mezi ESVČ a Evropským parlamentem a delegace EU poskytují členům Parlamentu na zahraničních cestách podporu.

## I. Organizační struktura ESVČ

V této části se zpráva věnuje organizačnímu uspořádání služby. Dne 1. ledna 2011 bylo sestaveno organizační schéma pro zahajovací fázi, v němž se promítlo to, že služba vznikla z již existující podstaty, a rovněž nové úkoly, které měla plnit vzhledem ke sloučení úloh, jež do té doby plnily Komise, sekretariát Rady a rotující šestiměsíční předsednictví Rady v oblasti SZBP, SBOP a vnějších vztahů. Nyní už služba existuje a pracuje a na základě zkušeností lze navrhnout změny. V některých případech – již tyto změny začaly probíhat, např. identifikací a převodem pracovních míst z ústředí na posílení sítě delegací ve světě–.

### Struktura ESVČ

Současná struktura ústředí ESVČ byla schválena počátkem roku 2011 a vyplývá z článku 4 rozhodnutí o ESVČ. Ve vedení služby stojí čtyři členové správní rady (výkonný generální tajemník, vrchní ředitel odpovědný za chod ESVČ a dva náměstci generálního tajemníka), osm výkonných ředitelů odpovídajících za konkrétní teritoriální oblast nebo věcnou tematiku, generální ředitel Vojenského štábu EU a ředitelé dalších odborů SBOP přímo podřízení vysoké představitelce.

### Správní rada

ESVČ vznikla společným převedením personálu z Komise a sekretariátu Rady (Příloha I rozhodnutí o ESVČ) a doplněním o malý počet nových pracovních míst, aby bylo možné provést nábor diplomatů z členských států. Vystaly tak složité výzvy spočívající v tom, jak spojit různé tradice a organizační kultury v průběhu plnění obtížného úkolu v probíhajícím interinstitucionálním jednání o zřízení služby. Z tohoto důvodu se na rozběhu ESVČ podílel silný a zkušený tým vedoucích pracovníků včetně vrcholové struktury sestávající ze dvou funkcionářů – výkonného generálního tajemníka a vrchního ředitele odpovědného za chod ESVČ, – k nimž se připojili dva náměstci generálního tajemníka. Oba měli své jedinečné povinnosti, ale společně pokrývali všechny klíčové politické, hospodářské a interinstitucionální otázky.

V další fázi fungování ESVČ již nebude tak naléhavě nezbytné, aby existovaly obě tyto funkce. Oba funkcionáři se shodují na doporučení, aby se v budoucnosti jejich role sloučily a vznikl jediný post generálního tajemníka (jemuž bude podle potřeby nápomocen ředitel pro správu zdrojů a organizační věci). Generální tajemník by měl mít nadále k dispozici dva náměstky, aby bylo zajištěno celkové pokrytí potřeb organizace.

### Výkonná ředitelství

Zvolená struktura pro počáteční fázi,– tj. teritoriální a tematická výkonná ředitelství,– měla svou logiku. V některých případech se však otevírá prostor pro slučování pracovních funkcí, které se uvolňují například tím, že různé teritoriální oblasti jsou pokryty stejnými nástroji politiky.

Přibližně 70 % personálu přišlo do služby při hromadném převodu i se svými platovými třídami, což mělo vliv na možnosti sestavit novou organizační strukturu. Členské státy měly velká očekávání, pokud jde o jejich úlohu v nabídce dodatečného personálu zejména na úrovni vedoucích pracovníků.

Tuto skutečnost odráží organizační schéma. Je však jasné, že v budoucnosti by se organizační struktura měla změnit. V rozpočtu na rok 2014 již ESVČ navrhla snížení počtu vedoucích pracovníků (AD15/16) o 11. Existuje určitý prostor k dalšímu snižování. Je tu však také potřeba přerozdělit pracovní místa s cílem posílit průřezové funkce, jako je plánování politik, a vytvořit krátkodobá smluvní místa, aby se službě pomohlo s legalizací nestandardního statusu zvláštních zástupců EU. V příštím funkčním období by se proto měl snížit počet výkonných ředitelství a ředitelé by měli dostat více kompetencí. Mělo by se tak stát současně s reformou správní rady, o níž byla zmínka výše.

### Zvláštní zástupci EU

Současný status zvláštního zástupce EU je anomálie, která vznikla po přijetí Lisabonské smlouvy. Tyto pozice vytvořila původně Rada v souvislosti s konkrétními krizemi či situacemi v době, kdy ESVČ neexistovala a pouze Komise měla delegace po celém světě. Lisabonská smlouva převedla síť 139 delegací

EU do pravomoci vysokého představitele / místopředsedy Komise (článek 221) a tyto delegace zastupují Unii jako celek. Když se zřizovala ESVČ, zvláštní zástupci EU měli jen slabé napojení na delegace či na centrální útvary, sídlili v samostatných budovách a s členskými státy udržovali vztahy především prostřednictvím Politického a bezpečnostního výboru. Třebaže jsme tuto situaci podstatně změnili, je třeba udělat více pro to, aby se zajistilo takové provedení článku 33 Smlouvy o EU, kdy zvláštní zástupci EU budou integrální součástí ESVČ. V současnosti má EU 12 zvláštních zástupců, z toho 8 sídlí v Bruselu a 4 mají sídla v zemích nebo regionech své působnosti. V roce 2012 činil celkový rozpočet zvláštních zástupců EU a jejich personálu (200 politických poradců a administrativa) 28 milionů EUR. Stávající zvláštní zástupci EU by měli být plně začleněni do ESVČ a zároveň by si měli zachovat úzkou vazbu na členské státy prostřednictvím Politického a bezpečnostního výboru. To ovšem předpokládá převedení jejich personálu a příslušného rozpočtu do ESVČ. Ušetřilo by se tím také na mzdách (všichni zvláštní zástupci EU jsou v platové třídě AD16 navzdory návrhu ESVČ, aby jim byla třída snížena na AD14).

V každém případě bude důležité, aby ESVČ měla možnost přijímat podle potřeby krátkodobě zkušené osobnosti (zvláštní zástupce, koordinátory nebo zvláštní vyslance EU), které by plnily zvláštní úkoly a poslání.

### Struktury krizového řízení

Civilní i vojenské mise EU jsou vysoce oceňovány. I když mají různé pověření, přesto je třeba zlepšit jejich koordinaci. V současné době je v 16 misích a operacích nasazeno více než 7 000 vojenských nebo civilních osob. Jde o 12 civilních a 4 vojenské operace. V zájmu budoucího rozvoje komplexního přístupu k prevenci a řízení krizí potřebujeme zajistit, aby byly tyto struktury lépe začleněny do práce ESVČ. Znamená to i účinnější koordinaci v terénu mezi jednotlivými misemi, delegacemi, zvláštními zástupci EU a partnery.

V zájmu koordinovanějšího přístupu byl jmenován výkonný ředitel se zvláštním pověřením pro reakce na krize a bylo zřízeno nové situační středisko, které převzalo práci, již předtím dělal „hlídač“ (watchkeeper), a začalo plnit funkce nepřetržitého monitorování, které plnilo staré situační středisko. Tím jsme zajistili lepší využívání našich zdrojů.

Obdobně postupuje Komise, která nedávno zřídila středisko reakce na mimořádné situace s nepřetržitým provozem, které sdružuje civilní ochranu a humanitární pomoc. Zdroje EU by se však daly využít ještě lépe, kdyby se všechny krizové kapacity s nepřetržitým provozem sloučily do jediného zařízení EU. Za tím účelem jsem navrhla sestěhovat do jednoho místa středisko reakce na mimořádné situace, které spravuje Komise, a situační středisko ESVČ, čímž by vzniklo jediné středisko reakce na mimořádné situace pro celou EU, ušetřily by se prostředky a zabránilo by se duplicitě.

Reakce všech orgánů EU na krizové situace, například v Mali, Středoafričké republice, Sýrii, Jemenu a Libyi, jsou koordinovány ve Výboru pro řešení krizí pod předsednictvím výkonného generálního tajemníka a v rámci pravidelných porad krizové platformy. To znamená, že teritoriální sekce se setkávají s útvary Komise a ESVČ, jež mají na starosti prevenci konfliktů, řešení krizí, mírotvornou činnost, finanční podporu (včetně humanitární pomoci, je-li potřebná), bezpečnostní politiku a SBOP.

Podle článků 18 a 27 Smlouvy o EU se vysoký představitel opírá o ESVČ při plnění svého pověření vést společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky, a podávat návrhy k vytváření politiky a provádět ji jako zmocněnec Rady. Diskuse v Evropské radě, která je naplánována na prosinec, se stane další příležitostí k posouzení toho, jak zvýšit účinnost bezpečnostní a obranné politiky EU, včetně toho, zda v jsou ESVČ vhodné vnitřní řídicí struktury, a jak rychle a účinně se o SBOP rozhoduje.

Současný systém SBOP nastoluje řadu otázek týkajících se i) postavení a podřízenosti příslušných útvarů ESVČ ve vztahu k vysoké představitelce / místopředsedkyni Komise a vztahů k ostatním složkám ESVČ a ii) rychlosti a účinnosti rozhodování, zvláště v krizových situacích. Případná změna v základních liniích podřízenosti a pravomoci vysoké představitelky si vyžádá změnu rozhodnutí o ESVČ, ale měla by se zvážit

již nyní. V blízké době ovšem lze posílit koordinaci tím, že generální tajemník dostane jasnější zmocnění. Aniž by byl dotčen zvláštní profil a administrativní status vojenského personálu v rámci Vojenského štábu EU, je třeba prozkoumat, jak šířeji a bezprostředněji zpřístupnit jejich odborné znalosti dalším politickým útvarům v ESVČ (například krátkodobou výměnou personálu oběma směry) a delegacím EU cestou rozšíření pilotního programu detašovaných bezpečnostních a vojenských odborníků. Podobně existuje prostor pro zlepšení synergie mezi odborníky na teritoriální oblasti ve Středisku EU pro analýzu zpravodajských informací (INTCEN) a příslušnými delegacemi a politickými útvary, při současném zachování zvláštních vazeb na zpravodajské služby členských států. Nakonec je třeba uvážit vyjasnění a zefektivnění odpovědnosti za otázky bezpečnostní politiky a za plánování misí SBOP.

Co se týče rychlosti a účinnosti rozhodování v oblasti SBOP, stávající právní rámec lze zlepšit tím, že se sníží počet konzultačních mezikroků pracovních skupin Rady při přípravě realizace mise nebo společné akce. Politický a bezpečnostní výbor v nedávné době schválil určité návrhy ESVČ na revizi postupů krizového řízení a v budoucnosti by se dalo uvažovat o ještě rozhodnějších krocích. Mohly by znamenat revizi řízení a postupů v rámci operací SBOP (zefektivnit funkce plánování civilních a vojenských misí); snížení počtu mezikroků v konzultacích pracovních skupin Rady. V rámci této analýzy by se mohla prozkoumat také úroveň rozhodování o operativních otázkách mezi pracovními skupinami Rady, ESVČ/FPI a samostatnost v řízení běžné činnosti samotných misí.

Nehledě na značný pokrok, jehož bylo dosaženo v posledních letech, by se podobně dalo uvažovat o řadě dalších opatření ke zrychlení zadávání zakázek a zlepšení finančních postupů. Konkrétně by se mohlo jednat o změny finančního nařízení, jež by umožnily řešit přípravné a prováděcí opatření pro akce SZBP ve zrychleném řízení, tak jak to již je možné v případě humanitární pomoci. Existují také pádné důvody pro zřízení střediska sdílených služeb, které by zajišťovalo logistiku, zakázky a administrativní podporu pro všechny mise SBOP a zvláštní zástupce EU. Stejně tak existuje prostor pro solidnější podmínky zaměstnávání personálu misí SBOP a zvláštních zástupců EU.

### Pracovní skupiny

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost vysoký představitel / místopředseda Komise jmenuje předsedu Politického a bezpečnostního výboru a stálé předsedy 16 teritoriální a tematických pracovních skupin v oblasti SZBP a vnějších vztahů. Toto uspořádání funguje obecně dobře a zajišťuje těsnou vazbu mezi předsedy pracovních skupin a politickými útvary v rámci ESVČ. Stále však existuje mnoho pracovních skupin Rady, kde funkci předsedy zastává rotující předsednictví. Jedná se konkrétně o skupinu poradců pro vnější vztahy, pracovní skupinu pro rozvoj, pracovní skupinu pro Afriku, Karibik a Tichomoří (AKT), skupinu pro Evropské sdružení volného obchodu (ESVO), pracovní skupinu pro boj s terorismem (COTER), pracovní skupinu pro mezinárodní právo veřejné (COJUR) a výbor Athena. Vzhledem k tomu, že práce těchto skupin je těsně propojena a oblastmi politiky, jimiž se zabývají skupiny již pod předsednictvím ESVČ, by také v zájmu politické soudržnosti bylo užitečné zvážit změnu příslušného rozhodnutí Rady a zajistit také těmto skupinám stálého předsedu (spolu s převedením podpůrného personálu ze sekretariátu Rady do ESVČ). Kromě toho by měl být navázán zvláštní vztah mezi ESVČ a pracovní skupinou pro rozšíření (COELA).



## II. FUNGOVÁNÍ ESVČ

V této části se zpráva věnuje systémům služby, mezi něž patří interní pracovní postupy ESVČ a interinstitucionální vztahy s ostatními institucemi v Bruselu.

### Soudržnost politik a strategické myšlení

Hlavním cílem Lisabonské smlouvy je posílit schopnost EU rozpracovat dlouhodobý strategický rámec EU v oblasti vnějších vztahů. Na podporu tohoto cíle vytváří ESVČ širokou škálu zásadních dokumentů:

- předlohy závěrů Rady ke konkrétním a aktuálním otázkám;
- zásadní dokumenty k hlavním otázkám zahraniční politiky (např. strategie lidských práv, sdělení a zprávy o jednotlivých zemích v rámci evropské politiky sousedství, strategie k Sahelu, strategie ke Karibské oblasti);
- mandáty ke sjednávání mezinárodních dohod nebo smluvních vztahů s třetími zeměmi. Stanoviska a podklady pro summity a jiná zasedání na vysoké úrovni, na nichž se vede politický dialog;
- návrhy politik a rozhodnutí o financování společných akcí a misí v souvislosti s evropskou bezpečnostní a obrannou politikou;
- strategické dokumenty k zemím a regionům pro potřeby programování vnější pomoci (ve spolupráci s příslušnými útvary Komise);
- analýzy a doporučení týkající se vnějšího rozměru hlavních interních politik EU, jako jsou energetika, bezpečnost, životní prostředí, migrace, boj s terorismem a doprava.

Komplexní a účinné vnější politiky EU mají dostatek stavebních kamenů a tyto nástroje v mnoha případech pomohly dosáhnout mezi členskými státy a institucemi EU konsenzus na vysoké úrovni a na jeho základě pak rozhodně a koordinovaně zareagovat na výzvy v oblasti zahraniční politiky.

Ne vždy je lehké toho dosáhnout, neboť je zde nezbytné propojit související teritoriální nebo věcná témata a práci v různých institucích, dokonce na různých úrovních diskuse v orgánech Rady (Evropská rada, složení ministerských Rad, Politický a bezpečnostní výbor, tematické pracovní skupiny). Lisabonská smlouva přitom ponechala SZBP na dohodě vlád a vyžaduje tudíž jednomyslnost. Absence kolektivní politické vůle a shody mezi členskými státy tak představuje limitující faktor pro přijímání rozhodnutí. Dlouhodobá perspektiva ESVČ jí umožňuje hrát důležitou úlohu v procesu formulování, zprostředkování a realizaci politiky. ESVČ má v institucionálním rámci EU výjimečně výhodné postavení k tomu, aby prosazovala strategický směr vnější aktivity EU, zvláště při aktivní spoluúčasti členských států, v těsné spolupráci s Komisí a za neustálé podpory Evropského parlamentu. S ohledem na tuto skutečnost by měla být posílena schopnost ESVČ plánovat politiky.

Mimoto existuje pro ESVČ prostor k tomu, aby zužitkovala své jedinečné postavení v institucionálním rámci EU k prosazování strategického směru vnější aktivity EU, zvláště při aktivní spoluúčasti členských států a v těsné spolupráci s Komisí a za neustálé podpory Evropského parlamentu. V tomto ohledu hraje důležitou úlohu vysoký představitel, který prezentuje stanoviska Rady pro zahraniční věci na zasedáních Evropské rady. Vysoký představitel coby místopředseda Komise by se mohl zasadit o to, aby byly priority v oblasti vnějších vztahů zapracovány do pracovního programu Komise. Podobně i ESVČ by měla nadále přispívat do širšího pracovního programu trojice rotujících předsednictví.

Obecněji řečeno, bylo by užitečné popřemýšlet o přijetí nového základu strategií nebo politik EU členskými státy, ESVČ a Komisí (např. provázat společné dokumenty vysokého představitele a Komise se závěry Rady).

### Vztahy s Komisí

Vztahy s Komisí jsou pro práci služby životně důležité. Úloha místopředsedkyně přisuzuje vysoké představitelce v rámci Komise jasnou odpovědnost „za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů“ a za „za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti“ Unie (čl. 18 odst. 4 Smlouvy o EU). Podle rozhodnutí o ESVČ poskytuje služba informace, poradenství a podporu komisařům, kteří o to požádají nebo to potřebují, a

delegace EU nejen nabízejí podporu komisařům a jejich GŘ při návštěvě třetí země, ale také hostí jejich personál a vykonávají jejich pokyny. Například v roce 2012 připravila ESVČ pro předsedu a další členy Komise přes dvakrát více informačních podkladů než pro vysokou představitelku. Byť celkově funguje dobře, v řadě oblastí lze pro bezproblémový průběh tohoto vztahu udělat ještě více.

V rámci své trojnásobné funkce se vysoká představitelka / místopředsedkyně Komise aktivně účastní zasedání Komise. Její kabinet a příslušné útvary ESVČ se plném rozsahu zapojují do přípravných prací pro všechny činnosti Komise a aktivně přispívají k řešení otázek, které mají vliv na vnější vztahy EU. Vysoká představitelka se účastní také zasedání skupiny komisařů pro vnější vztahy (jejími členy jsou předseda, komisař pro obchod, komisař pro rozšíření, komisař pro rozvojovou politiku, komisař pro humanitární pomoc a komisař pro hospodářské a měnové záležitosti). Tyto schůzky se žel nekonaly dostatečně často. Předseda Komise a vysoká představitelka se nedávno dohodli, že skupina komisařů s kompetencemi v oblasti vnějších vztahů by se měla scházet pravidelněji za předsednictví vysoké představitelky. Schůzky bude společně připravovat generální sekretariát Evropské komise a ESVČ.

V rámci průřezových strategických cílů, jež definuje vysoká představitelka / místopředsedkyně Komise, spolupracuje ESVČ úzce nejen s ní, ale i s komisařem pro rozšíření a evropskou politiku sousedství a s komisařem pro rozvoj. V dělbě práce obecně nejsou problémy. Pro ESVČ vzniklo nebezpečí zmatku po jmenování komisaře pro sousedství, protože teritoriální odpovědnost za tyto země byla předána vysoké představitelce / místopředsedkyni Komise. ESVČ nese plnou odpovědnost za vztahy se zeměmi na celém světě, včetně zemí, jichž se týká evropská politika sousedství, v nichž poskytuje podporu jak vysoké představitelce, tak komisaři pro rozšíření, a včetně zemí AKT, v nichž je nápomocna jednak vysoké představitelce, jednak komisaři pro rozvoj. Cíle a postup ve vztazích vůči přístupujícím zemím určuje GŘ pro rozšíření, zatímco politickými aspekty vztahů se západním Balkánem a Tureckem se zabývají malé teritoriální sekce v ESVČ. GŘ DEVCO rozhoduje o zásadních otázkách průřezových rozvojových programů. Stávající uspořádání, pokud jde o primární odpovědnost, funguje hlavně díky dobrým a těsným vztahům mezi vysokou představitelkou / místopředsedkyní Komise a jejími kolegy komisaři. Dělbá odpovědnosti je však potenciálně mlhavá a je třeba ji vyjasnit. Rozdělování kompetencí v příští Komisi bude pro jejího předsedu dobrou příležitostí znovu celou situaci posoudit.

Úzká spolupráce mezi ESVČ a Komisí je velmi důležitá též při různých celosvětových otázkách, kde vnější aspekty interních politik EU nabírají stále výraznější zahraničněpolitický rozměr. Platí to například v takových oblastech, jako je energetická bezpečnost, ochrana životního prostředí a změna klimatu, boj s terorismem, regulace finančního sektoru a globální správa ekonomických záležitostí. Od ESVČ se stále více očekává, že bude Radě pro zahraniční věci poskytovat v těchto oblastech své představy a zásadní návrhy. Po rozdělení odpovědnosti a zdrojů v době vytváření ESVČ však v podstatě veškerá odborná zdatnost a kapacita pro zvládání vnějších stránek těchto politik zůstaly v útvarech Komise. ESVČ nezpochybňuje primární odpovědnost útvarů Komise v těchto oblastech. Politický význam těchto otázek a jejich potenciální vliv na širší zahraničněpolitickou agendu však neustále roste, a ESVČ proto bude muset v budoucnosti posilovat svou způsobilost zabývat se těmito otázkami.

Po vzniku ESVČ zřídila Komise nový útvar pro nástroje zahraniční politiky pod přímým vedením vysoké představitelky / místopředsedkyně Komise, který odpovídá za finanční řízení a plnění operativních rozpočtů SZBP, nástroje stability a podporu volebních pozorovatelských misí. Tento útvar sice sídlí na stejném místě jako útvary ESVČ, ale od ESVČ je z administrativního a funkčního hlediska oddělen, neboť za správu operativních kapitol rozpočtu EU odpovídá výlučně Komise. FPI tak může vystupovat jako most mezi strukturami SZBP v ESVČ a centrálními útvary Komise odpovídajícími za celkové hospodaření s rozpočtem. FPI je vázán finančním nařízením EU, které platí pro všechny orgány EU a pro veškeré výdaje EU. Byť není možné plně začlenit činnost FPI do ESVČ kvůli tomu, jak Smlouva rozdělila odpovědnost za plnění rozpočtu, je třeba vymyslet účinnější a těsnější spolupráci s ESVČ. Pro přesun odpovědnosti za realizaci opatření vyplývajících ze sankcí EU z FPI na ESVČ nebo na nějaký společný útvar, spolu s příslušným personálem, existují dobré důvody. Stejně tak se diskutuje o přenesení odpovědnosti za komunikační činnost a rozpočet v oblasti vnějších vztahů (včetně správy internetových stránek ESVČ a delegací) z FPI na divizi strategických

komunikací v ESVČ. FPI, coby útvar Komise přímo podřízený vysoké představitelce / místopředsedkyni Komise, by mohl být rozšířen o mnoho dalších oblastí finančního programu, které přímo souvisejí se základními cíli politiky ESVČ a o které se v současnosti stará DEVCO. Příkladem takových programových oblastí jsou ty, které spadají pod dlouhodobou složku nástroje stability, pomoc při volbách ve třetích zemích (nad rámec pozorování) a obecně lidská práva a demokratizaci (tj. oblasti pokryté nástrojem EIDHR).

V lednu 2023 se ESVČ a Komise dohodly na podrobném režimu spolupráce, pokud jde o vydávání pokynů pro delegace EU a řízení jejich práce, na konkrétním způsobu společné práce na programování a realizaci programů vnější pomoci EU (na základě článku 9 rozhodnutí o ESVČ), na rozdělení odpovědnosti za přípravu informačních podkladů pro summity a jiná setkání či návštěvy na vysoké úrovni, včetně podkladů pro předsedu Komise, vysokou představitelku a další členy Komise, jakož i na spolupráci v oblasti komunikace a práce s tiskem, a na zvláštním ujednání o postavení místních kanceláří ECHO ve vztahu k delegacím EU. Tyto dohody fungují dobře, zejména pokud jde o nástroje vnější pomoci EU, jejich programování a realizaci. Další posílení divize pro koordinaci rozvojové spolupráce, například prostřednictvím dalších vyslaných odborníků z členských států, by pomohlo zviditelnit ESVČ a její váhu v této oblasti.

### Vztahy s Evropským parlamentem

Spolupráce mezi ESVČ a Evropským parlamentem probíhá na základě článku 36 Smlouvy o EU a prohlášení o politické odpovědnosti. Tyto vztahy fungují dobře a zajišťují proaktivní a systematické konzultace s příslušným výborem parlamentu před přijetím rozhodnutí o akci nebo misi v rámci SZBP nebo SBOP. Stejně tak je pro obě strany užitečná neformální výměna názorů s nově jmenovanými vedoucími delegací a zvláštními zástupci EU. ESVČ má systematické postupy pro poskytování informací Výboru pro zahraniční věci v Parlamentu o diskusi na zasedání Rady pro zahraniční věci. Zcela nedávno byl předseda Výboru pro zahraniční věci pozván k účasti na projednávání některých konkrétních bodů na programu neoficiálního setkání ministrů zahraničí typu *Gymnich*, zejména těch bodů, které se týkaly této hodnotící zprávy ESVČ. Zejména výroční zpráva o SZBP/EBOP byla dobrým základem pro pravidelnou diskusi v plénu s vysokou představitelkou.

Vysoká představitelka zintenzivnila prostřednictvím volební koordinační skupiny spolupráci s Evropským parlamentem při určování a plánování volebních pozorovatelských misí, včetně výběru hlavních pozorovatelů. ESVČ poskytovala Evropskému parlamentu včasné a komplexní informace o postupu při sjednávání mezinárodních dohod podle článku 218 Smlouvy o EU a iniciativně podávala Parlamentu citlivé informace prostřednictvím Zvláštního výboru poslanců EP s bezpečnostní prověrkou. Posílena byla rovněž praxe společných konzultačních jednání o rozpočtu společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a ESVČ vstřícně sdílela své představy ohledně budoucích nástrojů a priorit vnější pomoci v příštím víceletém finančním rámci. Na potřeby Evropského parlamentu při jeho kontaktech se třetími zeměmi a mezinárodními institucemi hbitě reagovaly rovněž delegace EU, zejména co se týče oficiálních návštěv představitelů Parlamentu. ESVČ také rozvinula svou schopnost spolupráce s vnitrostátními parlamenty v členských státech.

Tato zpráva o ESVČ představuje příležitost provést inventarizaci toho, čeho bylo dosaženo ve spolupráci s Evropským parlamentem, zejména podle článku 36 Smlouvy o EU a prohlášení o politické odpovědnosti.

### Vztahy se sekretariátem Rady

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost má vysoký představitel / místopředseda Komise v orgánech Unie unikátní postavení, protože při výkonu funkce předsedy Rady pro zahraniční věci je rovněž členem Rady. Rozhodnutí o ESVČ jasně stanoví, že ESVČ je nápomocna vysokému představiteli / místopředsedovi Komise v plnění všech jeho úloh. V době vytváření ESVČ si sekretariát Rady ponechal více než 20 pracovních míst v kategorii AD pro zbytkové úkoly vnější politiky. Měla by se přehodnotit dělba práce mezi ESVČ a sekretariátem Rady při podpoře práce Rady pro zahraniční věci a podpoře jednání o zahraniční politice v Evropské radě s cílem zajistit správné přidělení lidských zdrojů a zabránit duplicitě. Je třeba rovněž přezkoumat přechodná opatření dohodnutá před Lisabonskou smlouvou týkající se podpory účasti vysokého představitele / místopředsedy Komise na zasedáních Evropské rady, a zohlednit přitom vznik ESVČ.

## Dohody o rozsahu služeb

Po vytvoření ESVČ jako funkčně samostatného orgánu ve smyslu finančního nařízení a služebního řádu bylo rozhodnuto, že převod personálu a dalších zdrojů z Komise a sekretariátu Rady se omezí jen na politické útvary spadající v budoucnu do kompetence služby. V důsledku toho byl na ESVČ převeden jen velmi omezený objem zdrojů na administrativní a podpůrné služby (nedostala žádná pracovní místa z bývalých GŘ Relex a GŘ pro rozvoj ani žádný kmenový personál ze sekretariátu Rady). Vysvětlovalo se to tak, že ESVČ se má spoléhat na stávající útvary administrativní a společné podpory v Komisi a Radě. Tato podpora se měla poskytovat na základě řady „dohod o rozsahu služeb“ (SLA) týkajících se například lidských zdrojů, platů, správy budov, IT podpory a zabezpečení IT a správy služebních cest.

I když to v některých případech zabránilo zbytečné duplicitě, univerzální předpisy a postupy se zvládaly hůře, neboť systémy nebyly vůbec přizpůsobeny potřebám ESVČ.

Kromě toho se objevily i specifické problémy. Zatímco Komise pokračuje v práci s těmito dohodami, určité činnosti by bylo užitečnější přesunout na ESVČ (např. bezpečnostní kontroly delegací EU). Sekretariát Rady dal na druhé straně jasně najevo, že by si přál ukončit platné dohody o rozsahu služeb. Vedlo to k jistým problémům, například s ostrahou budov a nakládáním s utajovanými informacemi. Pokud se sekretariát Rady rozhodne vypovědět dohodu o rozsahu služeb, je důležité, aby ESVČ dostala odpovídající zdroje a mohla tak hladce převzít příslušnou odpovědnost.

Přirozeným místem konání mezinárodních akcí, na nichž je EU motorem projednávaných otázek, by měl být Brusel. K tomu je třeba zajistit nezbytné vybavení a prostory. To předpokládá, aby buď Rada dovolila ESVČ používat její zařízení nebo aby si ESVČ mohla někde v Bruselu zřídit či sjednat ještě lepší zařízení. Ve skutečnosti je pravděpodobně zapotřebí využít všechny tři možnosti. ESVČ by měla dostat zdroje pro investice do stálého vlastního zařízení pro uvedené akce.

## Delegace

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se delegace EU dostaly pod pravomoc vysokého představitele / místopředsedy Komise (článek 221 Smlouvy o fungování EU) a vzaly na sebe úlohu místního předsednictví, která předpokládá, že budou v místě koordinovat činnost s diplomatickými zastoupeními členských států a že budou zastupovat zahraniční politiku EU navenek v třetích zemích a mezinárodních organizacích. Tato rozšířená úloha delegací je náročná, jejich zdroje pro plnění politických úkolů jsou omezené a ustanovení základních nařízení jsou problematická (např. co se týče plnění rozpočtu či pružného využívání personálu Komise).

Řada delegací zvládla tento přechod bez dodatečných zdrojů (13 z nich nemá politické oddělení a vedoucím delegace je jediný úředník z ESVČ v kategorii AD) a přenesení předsednických povinností proběhlo dobře. Komplikovanější byla situace v delegacích u mezinárodních organizací (New York, Ženeva, Vídeň, Paříž, Řím, Štrasburk) vzhledem ke složitosti právních otázek a otázek kompetence i s ohledem na silnou zátěž spojenou s koordinačními schůzkami EU. Rezoluce Valného shromáždění OSN „O účasti EU na činnosti OSN“ z května 2011 poskytuje dobrý základ, aby se EU mohla zúčastnit a dala o sobě vědět. Rozhodnutí Výboru stálých zástupců (COREPER) z října 2011 o obecných ujednáních ohledně prohlášení EU na mnohostranných fórech by navíc mělo přinést tolik potřebné vyjasnění úlohy ESVČ, rotujícího předsednictví a členských států. V této oblasti ovšem stále přetrvávají právní nejistoty.

EU má 139 delegací. Od vzniku ESVČ byly otevřeny delegace v Jižním Súdánu, Libyi a Myanmaru a zanedlouho bude otevřena delegace v SAE. Uzavřeny byly delegace v Surinamu a Nové Kaledonii (z té bude teď úřadovna Komise) a v blízké době bude uzavřena delegace ve Vanuatu. Pro každý takový krok je nutný (a také byl udělen) jednomyslný souhlas Rady a Komise. Současná síť delegací je přesto většinou výsledkem minulých rozhodnutí Komise. Je jasné, že časem je třeba zajistit plnohodnotné zastoupení EU v těch částech světa, kde v současnosti delegace nemáme, např. ve státech Perského zálivu. Bude to znamenat další přerozdělení zdrojů z ústředí do zahraničí. Současně to bude ovšem znamenat i zvýšené



financování. EIB projevila ochotu poskytnout jako partner ESVČ úvěr na stavební a kapitálové projekty. S ohledem na současná rozpočtová omezení bychom však také měli uznat, že některé oblasti mohou být plně pokryty buď ze sousedních delegací nebo jen malou přítomností na místě. Znamená to, že členské státy za jistých okolností umožní, aby funkci místního předsednictví koordinovali charges d'affaires (Laos, Gambie, Kosta Rica, Nový Zéland, Trinidad a Tobago a Šalamounovy ostrovy).

Obecněji řečeno, existuje obrovský potenciál pro prohloubení diskuse o spolupráci mezi delegacemi EU a velvyslanectvími členských států, včetně novátorských přístupů ke sdílení zátěže a rozdělení zdrojů. Úspěšné umístění španělského diplomata do delegace EU v Jemenu přineslo například španělskému rozpočtu úsporu ve výši 500 000 EUR. Je třeba plně zužitkovat rostoucí příležitosti ke sdílení činností a prostředků. Výsledné úspory pro národní rozpočty by se měly zohledňovat při stanovení úrovně zdrojů pro ESVČ.

### **Pokyny delegacím a jejich řízení**

Přibližně jedna třetina všech pracovníků podřízených vedoucím delegací EU jsou zaměstnanci ESVČ a dvě třetiny zaměstnává Evropská komise. V souladu s požadavkem na nábor diplomatů z národních států do ESVČ obsazují pracovníci ministerstev zahraničí členských států stále větší díl pozic na úrovni AD. Všichni pracovníci delegací jsou si celkově vědomi, že je třeba pracovat jako jeden kolektiv, a přitom respektovat úlohy a povinnosti jednotlivců. V rámci pracovních vztahů mezi ESVČ a Komisí má personál Komise v delegacích jistý stupeň volnosti k tomu, aby se podílel na politické práci ESVČ. V praxi dobře funguje i obecná zásada, že jak útvary ESVČ, tak útvary Komise mohou vedoucím delegací posílat pokyny s kopií na příslušný teritoriální referát ESVČ. Po zřízení dvou samostatných struktur se méně úspěšně daří koordinovat řízení lidských zdrojů v delegacích: kontakty mezi ESVČ a Komisí v těchto záležitostech probíhají prostřednictvím pracovní skupiny („EUDEL“), do níž patří správa ESVČ a GŘ DEVCO a útvary v ústředí Komise; interní pracovní skupina Komise („COMDEL“) samostatně koordinuje stanoviska mezi různými útvary Komise s personálem delegací. Tento duální systém vede k mnoha diskusím o stejných otázkách, zpoždování rozhodnutí a může se stát překážkou pro přímé kontakty mezi ESVČ a útvary Komise, jež mají zastoupení v delegacích.

### **Finanční okruhy v delegacích**

V minulosti mohl vedoucí delegace delegovat na svého zástupce každodenní řízení programů vnější pomoci a v malých delegacích mohl pružně zapojovat personál komise do řízení správních výdajů. Po vzniku ESVČ už nic z toho není možné a vedoucí delegace tak čelí velké administrativní zátěži, jelikož musí často věnovat neúměrně mnoho času schvalování i malých finančních operací.

Podle ESVČ má rychlé vyřešení této otázky obrovský význam a od této zprávy si slibuje, že v co nejkratší době přinese nějakou změnu. Bylo vynaloženo enormní úsilí o vyřešení těchto problémů dialogem, ale zatím marně.

ESVČ nemůže sama předkládat návrhy legislativní povahy a musí v tom spoléhat na Komisi. ESVČ by chtěla takové změny finančního nařízení, které by umožnily lepší fungování finančních „okruhů“ v delegacích. Vedoucí delegací na tuto záležitost pravidelně upozorňují. Je sice důležité zajistit řádnou zúčtovatelnost, ale tuto situaci bychom měli vyřešit. ESVČ proto doporučuje, aby Komise při nejbližší příležitosti předložila návrhy v této věci.

### **Spolupráce s členskými státy v delegacích**

Spolupráce s členskými státy je založena na zavedených postupech ve formě pravidelných (nejméně jednou měsíčně) porad na úrovni vedoucích misí a početných koordinačních schůzek na dalších úrovních (zástupci vedoucích misí, političtí referenti, odborníci na obchod, specialisté na rozvoj atd.). Osvědčil se systém vydávání demarší a zveřejňování prohlášení v místě působení. Ve většině případů delegace zavedly systémy pro výměnu a sdílení informací a politických poznatků, což vedlo ke stále častějším společným zprávám pro ústředí. Sdílení informací, včetně utajovaného a citlivého materiálu, by se mělo dále zdokonalovat.

S ohledem na velmi obtížné hospodářské podmínky mají ESVČ a členské státy společný zájem na dalším rozvoji spolupráce v místě působení jak v zásadních tak v praktických otázkách. ESVČ rozhodně podporuje zásadu společného sídla delegací EU a velvyslanectví národních států, sdílené logistiky, společného zajištění bezpečnosti a společných zakázek, jakož i společných návštěv v terénu a veřejných diplomatických iniciativ. Úsilí v tomto směru je třeba ještě více zintenzivnit. Celosvětová síť delegací EU nabízí obrovské příležitosti pro těsnější spolupráci a sdílení zátěže s diplomatickými službami národních států.

Zvláště významné je to v souvislosti s diskusí o možných nových oblastech činnosti delegací EU v budoucnosti, včetně konzulární ochrany a dalšího rozvoje sítě odborníků na bezpečnost. Aniž by se to dotklo politické debaty mezi členskými státy o tom, zda by ESVČ měla zasahovat do kompetence národních států v oblasti konzulární ochrany, ESVČ má pro tuto oblast velmi málo zdrojů v ústředí (proto se zaměřuje na koordinaci reakcí na krize) a v delegacích pro tuto činnost už nemá vůbec žádné zdroje ani odborné předpoklady. Rozhodnutí o ESVČ poukazuje v čl. 5 odst. 10 na budoucí úlohu delegací EU při poskytování konzulární ochrany občanům Unie ve třetích zemích, přičemž tato podpora je z hlediska zdrojů neutrální. Toho lze dosáhnout, jen pokud členské státy převedou nezbytné zdroje a odborníky. Pokud jde o odborníky na bezpečnost v delegacích, ESVČ vítá, že některé členské státy hodlají v rámci pilotního projektu poskytnout omezenému počtu delegací bezplatně vyslané odborníky z národních ministerstev obrany a vnitra nebo policie.

### III. ÚLOHA vysokého představitele / místopředsedy Komise

Jednou z největších novinek, kterou přinesla Lisabonská smlouva, byl převod odpovědností rotujícího předsednictví v oblasti zahraniční politiky na vysokého představitele a ESVČ. Vysoký představitel se tak stal předsedou Rady pro zahraniční věci a Rady ministrů obrany i předsedou zasedání ministrů pro rozvoj. K tomu všemu mu přibyly povinnosti institucionální a reprezentativní, jež předtím plnili vysoký představitel, komisař pro vnější vztahy a ministr zahraničí rotujícího předsednictví.

#### Zastupování vysokého představitele

Lisabonská smlouva stanoví povinnosti vysokého představitele, jež zahrnují úkoly, které do té doby plnil ministr zahraničí členského státu s rotujícím předsednictvím, vysoký představitel / generální tajemník sekretariátu Rady a bývalý komisař pro vnější vztahy. Výhody plynoucí ze sloučení funkcí jsou zřejmé, ale ze získaných zkušeností také jasně vyplývá, že taková koncentrace kompetencí v jedné funkci vede k obrovské a neustálé pracovní zátěži jedné osoby. Vysoký představitel / místopředseda Komise se musí zabývat pravidelnými zasedáními Rady, Komise, Evropské rady a Evropského parlamentu, jakož i velkým počtem pravidelných jednání s třetími zeměmi, včetně setkání na nejvyšší úrovni a setkání, na nichž se vede politický dialog. Současně si musí udělat čas na klíčové problémy a vztahy, jak dosvědčuje úspěch nedávného dialogu mezi Srbskem a Kosovem.

Současný způsob zastupování vysoké představitelky v případě, že se nemůže zúčastnit určitého setkání či akce, se řeší případ od případu a zastupují ji ministr rotujícího předsednictví, členové Komise odpovídající za příslušnou teritoriální oblast, vysocí činitelé ESVČ a zvláštní zástupci EU. Jednou z možností by bylo tento stav zformalizovat a přidělit vysokému představiteli / místopředsedovi Komise přímou odpovědnost za koordinaci práce jednoho či více členů Komise jménem Unie. Vysoký představitel by současně mohl pověřovat ministry zahraničí členských států konkrétnějšími úkoly a misemi. Tento přístup by se mohl uplatňovat za současné Smlouvy a právního rámce po dohodě s předsedou Komise a v kontextu složení příští Komise.

Alternativní model by spočíval ve vytvoření místa nového oficiálního zástupce (či několika zástupců) vysokého představitele / místopředsedy Komise. Mělo by to silný politický a symbolický dopad a odráželo by to praxi ve většině ministerstev zahraničí členských států, kde političtí státní tajemníci či podobní funkcionáři vykonávají pravomoci pod vedením ministra. Z hlediska institucionálního by to ovšem bylo složitější, protože pro takové řešení chybí ve Smlouvě jasný právní základ, a mělo by to také vztah k diskusi o složení Komise.

V obou modelech by bylo třeba vyřešit otázku, kdo zastupuje vysokého představitele v diskusi na plenárním zasedání Evropského parlamentu, aby se zajistila co nejlepší informovanost Parlamentu a jeho skutečné zapojení do řešení zásadních politických otázek společně s ESVČ. Vysoký představitel by se měl plenárních zasedání nadále účastnit osobně, kdykoli to bude možné. Velmi cenným přínosem by byla také pomoc Komisařů a ministrů z rotujícího předsednictví. Čas od času však vznikají situace, kdy se osoba zastupující vysokého představitele v minulosti fyzicky nezúčastnila důležitého setkání nebo klíčové akce a kdy jiný člen vedení ESVČ může přednést informovanější příspěvek. Stálo by proto za to novelizovat prohlášení o politické odpovědnosti a umožnit, aby v diskusi v plénu EP, tak jak je tomu ve Výboru pro zahraniční věci Parlamentu, dostávali slovo také vysoce postavení činitelé ESVČ, vedoucí delegací nebo zvláštní zástupci EU.

Schopnost vysoké představitelky / místopředsedkyně účastnit se zasedání Komise velmi ovlivňují také její služební cesty. Personál vysoké představitelky / místopředsedkyně Komise se na všech úrovních podílí na rozhodování a diskusi o všech aspektech politiky Komise, dopravou počínaje a jednotným trhem konče. Pro příští Komisi je třeba zvážit širší využití moderní technologie, jako je videokonferenční spojení, které by umožnilo vysokému představiteli / místopředsedovi Komise aktivně se zúčastnit zasedání Komise.

## IV. PLNĚNÍ CÍLŮ

### Personální otázky

ESVČ má 3417 pracovníků, z toho v ústředí pracuje 1457 a v delegacích EU 1960 osob. V delegacích EU pracuje navíc dalších kolem 3 500 pracovníků Komise. Pokud jde o personál ESVČ, přes 900 pracovníků je v kategorii AD (538 v ústředí a 365 v delegacích). Další personál tvoří 652 osob v kategorii AST a 363 vyslaných odborníků z členských států, 322 smluvních zaměstnanců a 1 137 místních sil zaměstnaných v delegacích.

V souladu s článkem 6 rozhodnutí o ESVČ proběhl nábor do ESVČ transparentně na základě kvalit a s cílem zajistit služby zaměstnanců s nejvyšší úrovní způsobilosti, výkonnosti a bezúhonnosti a zároveň zajistit odpovídající zeměpisnou rovnováhu a vyvážené zastoupení žen a mužů, a také potřebné významné zastoupení státních příslušníků ze všech členských států. Již v přechodné fázi po vzniku ESVČ byl do značné míry naplněn cíl v podobě 1/3 dočasných zaměstnanců z diplomatických služeb členských států v kategorii AD. Po rozhodnutí o rotaci v roce 2013 je to celkem 32,9 %, přičemž 23,8 % je na postech v ústředí a 46,2 % v delegacích (včetně 44 % vedoucích delegací). Současná nerovnováha mezi ústředím a delegacemi je způsobena tím, že většina nových pracovních míst, které byly poskytnuty ESVČ, byla využita k posílení delegací. Tato nerovnováha bude časem odstraněna, až ESVČ vypracuje pro všechny pracovníky novou politiku rotace a mobility.

Co se týče zeměpisné rovnováhy a významného zastoupení státních příslušníků ze všech členských států v ESVČ, v tabulce v příloze 1 je úplný rozpis různých kategorií pracovníků podle státní příslušnosti. Pokud jde konkrétně o nové členské státy, které byly mnohem méně zastoupeny mezi personálem převedeným do ESVČ z útvarů Komise a sekretariátu Rady, v plánu pracovních míst nyní připadá na 12 členských států, jež přistoupily do EU od roku 2004, 17,2 % úřednických postů. Podíl těchto států na obyvatelstvu EU činí přibližně 20 %. V kategorii AD obsazují o něco vyšší 18% podíl. S výjimkou Kypru, Lucemburska a Slovenska má v současnosti každý členský stát alespoň jednoho vedoucího delegace. Na nové členské státy připadá 14 % všech vedoucích delegací, tj. 19 vedoucích delegací pochází z členských států, jež přistoupily do EU po roku 2004 (stejný ukazatel činil při vzniku ESVČ 1 (0,7 %)). ESVČ pevně věří, že stávající politika nábory na základě otevřeného výběrového řízení zůstane v platnosti a při zveřejňování a zaplňování nových postů bude dále posilovat zeměpisnou vyváženost.

Vysoká představitelka / místopředsedkyně Komise je také pevně rozhodnuta dále vyvažovat zastoupení mužů a žen v ESVČ. ESVČ zdělila společným převodem převážně mužskou pracovní sílu a podobně jako diplomatické služby členských států čelí výzvě přilákat na vedoucí pozice kvalifikované kandidátky. Od vzniku ESVČ se počet žen na pozici vedoucí delegace více než zdvojnásobil z 10 na 24 (17 %). V ústředí zaujímá místo vedoucí divize nebo vyšší 22 žen, což je 18% podíl. Nejvýše postavenou ženou ve službě je Helga Schmidová, jež coby politická ředitelka vede síť manažerek v ESVČ s cílem povzbudit a podpořit profesní růst žen. Je třeba zintenzivnit práci na zlepšení rovnováhy mezi muži a ženami a na odstranění potenciálních překážek kariérního postupu.

Cílem ESVČ je v obecnější rovině taková personální politika, která zajišťuje rovné příležitosti a vyhlídky všem pracovníkům. Na základě zásady rovného zacházení se stálými úředníky a dočasnými zaměstnanci z členských států musí ESVČ dodržet cílový ukazatel minimálně 1/3 personálu v kategorii AD z diplomatických služeb členských států a současně si udržovat nejméně 60 % stálých zaměstnanců. Dosažení třetinového podílu je už v dohledu, a ESVČ proto zvažuje důsledky nábory a kariérního postupu dočasných zaměstnanců, důsledky budoucí politiky mobility pro pohyb interních zaměstnanců v rámci služby a možnosti povyšování dočasných zaměstnanců, jakož i potřebu zveřejnit dostatečný počet volných pracovních míst k zajištění obnovy dočasných zaměstnanců, kteří se po skončení svého vyslání vrací do služby ve svých státech. ESVČ je přesvědčena, že musí úzce spolupracovat s členskými státy, pokud jde o rozhodnutí, jež se týkají jednotlivých diplomatů z členských států. Dobrým základem této spolupráce jsou postupy zavedené v poradním výboru pro jmenování spolu s úplnou transparentností pro členské státy prostřednictvím Výboru stálých zástupců (COREPER).



S blížícím se koncem přechodného období pro nábor diplomatů z členských států bude nutné stanovit novou rovnováhu v lidských zdrojích této instituce. Zvláště důležité je dát stálým zaměstnancům ESVČ jasnou a předvídatelnou perspektivu kariéry v rámci služby a současně podporovat volný pohyb personálu mezi ESVČ a dalšími orgány EU. Stejně tak bude důležité zahájit výběrová řízení EPSO, jakmile bude dosaženo třetinového cílového ukazatele, aby byla zajištěna budoucí generace stálých úředníků. Od 1. července 2013 bude ESVČ zveřejňovat také volná místa i mimo rámec tradičních zdrojů, které předpokládá Smlouva (ESVČ, diplomatické služby členských států, Komise a sekretariát Rady), pro další orgány EU včetně úředníků z Evropského parlamentu.

---

## **Závěr**

V této zprávě je řada návrhů a podnětů vysoké představitelky týkajících se organizace a fungování služby pro vnější činnost a vycházejících z relativně krátké doby jejího působení po přijetí rozhodnutí Rady, kterým byla tato služba zřízena, a po vstupu v platnost následných změn ve finančním nařízení a služebním řádu dne 1. ledna 2011. V této fázi se zpráva úmyslně soustředí na zásadní otázky a možná vylepšení, aniž by se zabývala tím, co by si tato vylepšení vyžádala z hlediska změn ve vnitřní organizaci a změn právních textů, či dalšími širšími otázkami, jež by se měly zvážít v souvislosti s institucionálním přechodem v roce 2014.

## **Shrnutí navrhovaných změn**

### **Krátkodobá doporučení**

#### **ORGANIZACE**

1. Z řad ESVČ jmenovat stálé předsedy pracovních skupin Rady v oblasti vnějších vztahů, kteří zůstali u rotujícího předsednictví (radové pro vnější vztahy, pracovní skupina pro rozvoj, pracovní skupina pro Afriku, Karibik a Tichomoří (AKT), skupina EFTA, pracovní skupina pro terorismus (COTER), pracovní skupina pro mezinárodní právo veřejné (COJUR) a výbor Athena). Přezkoumat počet personálu, který se věnuje problematice vnějších vztahů v sekretariátě Rady a převést potřebné zdroje do ESVČ. Navázat speciální pracovní vztah mezi pracovní skupinou pro rozšíření (COELA) a ESVČ.
2. Převést povinnosti předsednictví na delegace EU vedené chargés d'affaires v Laosu, Gambii, Kostarice, Novém Zélandu, Trinidadu a Tobagu a na Šalamounových ostrovech.
3. Potvrdit odpovědnost zástupce generálního tajemníka za koordinaci SBOP a koordinaci odboru bezpečnostní politiky a odboru pro předcházení krizím, včetně jejich vztahů s ostatními útvary ESVČ.
4. Přezkoumat mandáty a úlohy zvláštních zástupců EU s cílem více je přimknout do struktur ESVČ (v ústředí a delegacích). Upravit obecné zásady Rady pro jmenování, mandát a financování zvláštních zástupců Evropské unie.
5. Posílit sekci ESVČ pro sankce, včetně převodu příslušných pracovníků z FPI a dalších vyslaných odborníků z členských států.
6. Posílit kapacitu ESVČ v oblasti vnějších stránek klíčových politik EU (energetická bezpečnost, životní prostředí, migrace, boj s terorismem, vnější hospodářské otázky).
7. Posílit schopnost ESVČ plánovat politiku a pracovat na strategických otázkách a dokumentech.
8. Sestěhovat do jednoho místa situační středisko ESVČ s nepřetržitým provozem a nově zřízené středisko reakce na mimořádné situace, které spravuje Komise, a vytvořit tak jednotné evropské středisko pro reakce na krize, které bude lépe využívat zdroje EU.

#### **Fungování**

9. Vysoká představitelka by z titulu své funkce místopředsedkyně Komise měla navrhnout, aby byly konkrétní vnější vztahy zahrnuty do ročního pracovního programu Komise.
10. V souladu se stanovenými prioritami politiky a podle dohodnutého časového plánu by ESVČ měla předkládat Radě k projednání střednědobé strategie pro určité regiony nebo tematické otázky. Tyto strategie by mohly pomoci propojit diskuse na různých úrovních v rámci Rady (Evropská rada, ministerská zasedání, politický a bezpečnostní výbor, pracovní skupiny).
11. ESVČ by měla přispívat do širšího pracovního programu trojice rotujících předsednictví.
12. Pravidelné porady skupiny komisařů pro vnější vztahy za předsednictví vysokého představitele / místopředsedy Komise a s podporou společného sekretariátu ESVČ a Komise. Potvrdit vedoucí koordinační úlohu vysokého představitele / místopředsedy Komise ve všech otázkách vnějších vztahů s podporou teritoriální a tematických útvarů ESVČ.
13. Udržet aktivní vliv ESVČ na programování vnější pomoci EU v rámci stávajícího právního rámce. Profil a

vliv ESVČ by mohli posílit další vyslaní odborníci z členských států.

**14.** Vyžadovat, aby všechny pokyny delegacím procházely přes vedoucí delegací s kopií na příslušný teritoriální referát ESVČ.

**15.** Prosazovat užší spolupráci mezi delegacemi EU a velvyslanectvími členských států v třetích zemích, zejména cestou širšího využívání společných zpráv a vzájemného sdílení informací. Zajistit úplné zavedení systému výměny citlivých a utajovaných informací do praxe (včetně nerezidentních velvyslanců EU).

**16.** Stanovit seznam prioritních společných projektů pro společné umístění a sdílení podpůrných služeb mezi delegacemi EU a velvyslanectvími členských států (včetně odpovídajícího ujednání o sdílení nákladů). Prozkoumat způsoby, jak poskytnout bezpečnostní zdroje členských států na ochranu delegací EU za úhradu vynaložených nákladů.

**17.** Zjednodušit správní rozpočet delegací a zajistit tak jeden zdroj financování (spojit finanční prostředky z rozpočtu ESVČ a Komise).

**18.** Posílit koordinaci mezi ESVČ a Komisí při hospodaření se zdroji v delegacích (sloučit struktury EUDEL a COMDEL).

**19.** Konsolidovat těžiště práce ve všech delegacích EU tak, aby pokrývala klíčové oblasti politiky (např. lidská práva). Dále rozvíjet síť vojenských a civilních odborníků na bezpečnost v delegacích. Pokračovat v diskusi o možné konzulární úloze delegací EU za předpokladu politického souhlasu a dodatečných prostředků a odborných znalostí od členských států.

**20.** Vyjasnit dělbu práce mezi ESVČ a útvary Komise / sekretariátem Rady, které odpovídají za vnější vztahy, s cílem zvýšit efektivitu a zabránit duplicitě. Případné nezbytné převody personálu by se mohly řešit v rámci rozpočtového procesu na rok 2014.

**21.** Přezkoumat dohody o rozsahu služeb s Komisí a sekretariátem Rady a alokaci zdrojů na řešení známých problémových oblastí (např. využívání zasedacích místností Rady pro konference a politický dialog, převod bezpečných komunikačních systémů, zdroje pro zabezpečení ve třetích zemích).

**22.** Přezkoumat priority a usilovat o racionalizaci schůzek v rámci politického dialogu na úrovni ministrů a vysokých oficiálních činitelů. Zasedání by se měla plánovat v závislosti na tom, co se má projednávat.

## **PERSONÁLNÍ OBSAZENÍ**

**23.** V rámci politiky lidských zdrojů udržet stabilní rovnováhu mezi stálými a dočasnými zaměstnanci na všech úrovních v poměru 1/3 diplomatů z členských států a minimálně 60 % úředníků (na základě zásady rovného zacházení a při zajištění atraktivních kariérních vyhlídek pro všechny). Přizpůsobit informování třech zdrojů uvedených ve Smlouvě o volných pracovních místech potřebám zohledňujícím fluktuaci stávajících dočasných zaměstnanců.

**24.** Přijmout speciální politiku v otázce statusu a řízení dočasných zaměstnanců z členských států, která by řešila dobu trvání smlouvy a její prodlužování, přístup k mobilitě, rotace na pracovních místech ESVČ, platové třídy, povyšování, reklasifikaci a znovuzačlenění do vnitrostátních ministerstev zahraničních věcí.

**25.** Trvalé úsilí o řešení zbývajících otázek zeměpisné rovnováhy a potřebného významného zastoupení státních příslušníků všech členských států.

**26.** Dodatečná opatření na podporu vyváženého zastoupení mužů a žen.

## Střednědobá doporučení

### ORGANIZACE

1. Změna řízení a postupů v operacích SBOP (zefektivnit plánovací funkce pro civilní a vojenské mise; snížit počet mezikroků v konzultacích pracovních skupin Rady; zjednodušit zadávání zakázek a finanční postupy). Diskuse v Evropské radě v prosinci o bezpečnosti a obraně by se měla týkat také strukturálních otázek (např. začlenění struktur SBOP do ESVČ, linie podřízenosti, podpora misí).
2. Zřídit sdílené obslužné středisko, které bude poskytovat logistickou a administrativní podporu a zadávat zakázky pro všechny mise SBOP a zvláštní zástupce Evropské unie.
3. Vyjasnit systém politického zástupce / politických zástupců vysokého představitele (buď v rámci struktur ESVČ nebo prostřednictvím jasnější pravomoci vysokého představitele / místopředsedy Komise ve vztahu k dalším komisařům). Smluvně formalizovat stávající praxi, kdy ministři zahraničí, členové Komise a vysocí činitelé ESVČ zastupují vysokého představitele / místopředsedu Komise (včetně oficiálního práva reprezentovat ho v EP, Radě a na zasedáních Komise).
4. Při rozdělování portfolií v budoucí Komisi posílit pozici vysokého představitele / místopředsedy Komise při rozhodování o programech vnější pomoci, aby byla zajištěna optimální soudržnost s prioritami zahraniční politiky EU a vyjasnit prvotní odpovědnost vysokého představitele / místopředsedy Komise za vztahy se zeměmi západního Balkánu a zeměmi, jichž se týká evropská politika sousedství.
5. Racionalizovat vrcholovou řídicí strukturu ESVČ, zejména složení správní rady, a zefektivnit dělbu práce mezi výkonnými řediteli. Sloučit funkce výkonného generálního tajemníka a vrchního ředitele odpovědného za chod ESVČ do jedné funkce generálního tajemníka a snížit počet výkonných ředitelů.

### Fungování

6. V rámci nadcházejícího institucionálního přechodu novelizovat prohlášení vysokého představitele / místopředsedy Komise o politické odpovědnosti (např. vyřešit, kdo může zastupovat vysokého představitele / místopředsedu Komise v diskusi v EP; zintenzivnit vstupy EP do raných fází plánování politiky; přístup k utajovaným informacím, včetně politických zpráv z delegací EU; podpora návštěv EP v třetích zemích).
7. Změnou finančního nařízení řešit problémy dvojího finančního okruhu v delegacích.
8. Přezkoumat úlohu účetního Komise a Útvaru interního auditu ve vztahu k finančnímu řízení ESVČ.
9. Vyřešit zbývající kompetenční otázky a zajistit, aby ESVČ a delegace EU byly jediným řečištěm pro otázky vnějších vztahů EU, včetně v oblastech smíšené kompetence a na multilaterálních fórech, včetně systému OSN, OBSE atd.



## Příloha 1

PODÍL DIPLOMATŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ NA PERSONÁLU KATEGORIE AD PO ZOHLEDNĚNÍ JIŽ OZNÁMENÉHO NÁBORU PRO ROTACI V ROCE 2013							AST k 20. červnu 2013	SMLUVNÍ ZAMĚSTNAN CI K 20. červnu 2013
Země	Diplomati členských států	%	AD Úředníci	%	Celkem	%		
Rakousko	11	1,2 %	17	1,8 %	28	3,0 %	11	7
Belgie	16	1,7 %	49	5,2 %	65	7,0 %	166	85
Bulharsko	10	1,1 %	3	0,3 %	13	1,4 %	5	5
Kypr	1	0,1 %	3	0,3 %	4	0,4 %	2	0
Česká republika	12	1,3 %	11	1,2 %	23	2,5 %	13	2
Dánsko	10	1,1 %	17	1,8 %	27	2,9 %	16	1
Estonsko	7	0,7 %	5	0,5 %	12	1,3 %	10	0
Finsko	7	0,7 %	13	1,4 %	20	2,1 %	17	4
Francie	39	4,2 %	83	8,9 %	122	13,0 %	51	68
Německo	22	2,4 %	69	7,4 %	91	9,7 %	42	19
Řecko	9	1,0 %	26	2,8 %	35	3,7 %	28	3
Maďarsko	11	1,2 %	10	1,1 %	21	2,2 %	10	2
Irsko	7	0,7 %	15	1,6 %	22	2,4 %	14	3
Itálie	15	1,6 %	84	9,0 %	99	10,6 %	53	39
Lotyšsko	7	0,7 %	4	0,4 %	11	1,2 %	3	1
Litva	4	0,4 %	5	0,5 %	9	1,0 %	5	2
Lucembursko	0	0,0 %	2	0,2 %	2	0,2 %	0	0
Malta	6	0,6 %	2	0,2 %	8	0,9 %	4	0
Nizozemsko	10	1,1 %	21	2,2 %	31	3,3 %	25	2
Polsko	10	1,1 %	27	2,9 %	37	4,0 %	24	4
Portugalsko	9	1,0 %	20	2,1 %	29	3,1 %	29	12
Rumunsko	14	1,5 %	4	0,4 %	18	1,9 %	16	12
Slovensko	4	0,4 %	3	0,3 %	7	0,7 %	4	3
Slovinsko	9	1,0 %	2	0,2 %	11	1,2 %	10	0
Španělsko	22	2,4 %	61	6,5 %	83	8,9 %	44	36
Švédsko	11	1,2 %	25	2,7 %	36	3,9 %	28	1
Spojené království	25	2,7 %	46	4,9 %	71	7,6 %	29	9
<b>Celkem</b>	<b>308</b>	<b>32,9 %</b>	<b>627</b>	<b>67,1 %</b>	<b>935</b>	<b>100,0 %</b>	<b>659</b>	<b>320</b>



**website**

**Facebook**

**Twitter**

**Europe in the World**