

Komu volat, je-li krize. Evropská unie potřebuje svého ministra zahraničí a debatuje o něm

06.04.2005

RESPEKT
cesta k vašemu názoru

Krátce:

Nejlepší způsob, jak uvést poněkud abstraktní téma evropského ministra zahraničí, je vrátit se ke třicet let starému výroku Henryho Kissingera. Šéf diplomacie USA si tehdy stěžoval, že v Evropě není jedno telefonní číslo, na které by mohl zavolat v případě nějaké krize. Ač to může působit jako americky zjednodušující pohled na věc, faktem je, že tento styl uvažování hrál roli při vytváření nové funkce evropského ministra zahraničí, která je zakotvena v ústavní smlouvě Evropské unie a o níž se dnes debatuje snad nejméně.

Zdroj: Respekt

Autor: David Král

Jak a proč se funkce ministra zahraničí EU zřizuje? Nejde jen o další pokus posílit už tak přebujelý byrokratický aparát Unie a přenést další pravomoci do Bruselu, navíc v oblasti tak citlivé, jako je zahraniční politika a bezpečnost? Odpověď na tyto otázky je nutné hledat v dosavadním vývoji *Společné zahraniční a bezpečnostní politiky*, vztazích mezi klíčovými hráči evropské politické scény, kterými jsou členské státy, Komise a Evropský parlament, ve snaze o posílení legitimacy Evropské unie v určitých oblastech a v neposlední řadě i v událostech mimo EU, které stále více nutí evropské státy koordinovat svou vnější činnost.

Jde to, když je klid

Snaha personifikovat Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU je patrná od přijetí Amsterdamské smlouvy v roce 1997, jež zřídila funkci příslušného vysokého představitele. Funkce „pana Evropy“, od svého počátku spojená se jménem Javiera Solany, měla odpovědět na úvodem zmíněnou stížnost Henryho Kissingera – Solana bude tím, komu bude volat americká administrativa v případě krize, Solana povede jménem EU politický dialog, Solana bude něco jako nejvyšší diplomatický představitel EU. To se nestalo, a to hned z několika důvodů.

Za prvé, vysoký představitel není jedinou osobou, jež mluví jménem EU. Vedle něj zastupuje Unii předseda Evropské rady (premiér či prezident předsedající země střídající se v půlročním intervalu) a komisař pro vnější vztahy (nyní Benita Ferrero-Waldnerová) - systém známý jako tzv. Trojka. Za druhé vysoký zmocněnec postrádá dostatečné pravomoci k tomu, aby mohl společnou politiku účinně řídit, a hlavně významné personální zázemí pro svůj úřad. Vede pouze relativně malou skupinu lidí v generálním sekretariátu Rady, a ne diplomatickou službu v pravém slova smyslu. A za třetí, asi nejdůležitějším důvodem, proč Solanův úřad nesplnil očekávání spojená s jeho zřízením, je každodenní realita společné politiky.

Ta funguje velmi dobře v případech, které nejsou příliš kontroverzní nebo se netýkají klíčových otázek mezinárodních vztahů - vzpomeňme třeba společný postoj EU k Dárfúru nebo k převratu na Haiti. Jakmile ovšem dojde na lámání chleba, členské státy, a především ty velké, dbají na to, aby byl vysoký zmocněnec obejit a aby hlavní pozice zaznívaly přímo z jednotlivých metropolí. Vezměme jen několik příkladů z nedávné doby – jakmile bylo jasné, že se členské státy EU neshodnou na podpoře vojenského zásahu proti Iráku, rozjela se naplno dvoustranná diplomacie mezi jednotlivými členskými státy EU a Washingtonem, zatímco úřad vysokého představitele byl odsunut na vedlejší kolej. Podobně v případě diplomatické mise v Teheránu v říjnu 2003, která přiměla Teherán ke spolupráci s Mezinárodní agenturou pro atomovou energii (tato akce bývá označována za velký úspěch evropské diplomacie), jednali jménem Evropy se zástupci Íránu ministři zahraničí Francie, Velké Británie a Německa, zatímco Solana se uvedené mise vůbec nezúčastnil. Je evidentní, že má-li být společná politika věrohodná, tento arbitrární přístup především k řešení „velkých“ otázek není udržitelný.

Klobouky dolů, dámy a pánové

Dosáhne-li v této oblasti posunu euroministr zahraničí, je zatím ve hvězdách. Hlavní změna oproti současnému stavu spočívá v tom, že evropský ministr v sobě spojí obě funkce – vysokého zmocněnce pro společnou politiku (Solana) a komisaře pro vnější vztahy (Ferrero-Waldnerová). Tento systém se často označuje jako „dvojitý klobouk“. Evropský ministr zahraničí totiž bude odpovědný jak Evropské radě (premiérům či prezidentům členských států), tak v rámci Evropské komise bude sdílet její kolektivní odpovědnost vůči Evropskému parlamentu. To bezpochyby posílí jeho legitimitu. A spojením funkcí se současný systém spíše zjednoduší.

Motivem vytvoření funkce se dvěma klobouky je větší soudržnost evropské politiky. Ta zahrnuje oblasti v pravomoci členských států, jako je klasická politická diplomacie či obrana. Kromě toho ovšem existují oblasti „komunitární“, jež silně podléhají gesci Evropské komise – obchod, humanitární a rozvojová pomoc či vztahy se sousedními zeměmi (tzv. nová sousedská politika). V poslední době se často poukazuje na úzkou propojenost obou stran mince – vezměme si například, jak obchodní politika EU může fungovat jako velmi silný nástroj politického či diplomatického tlaku (Brusel často podmiňuje liberalizaci obchodu v rámcových dohodách s rozvojovými zeměmi klauzulemi o zásadách demokracie a dodržování lidských práv). I proto je logické, že by zahraniční politika měla být řízena jedním člověkem.

Zřízení funkce ministra zahraničí s sebou ovšem přináší i určitá rizika či potenciální problémy. Velkým průlomem je jeho zakotvení ve dvou klíčových institucích EU, které nezřídka vystupují jako rivalové – v Radě a v Komisi. Během mezivládní konference v letech 2003-2004 bylo třeba vyjasnit, do jaké míry bude evropský ministr vázán procedurami a kolegiální uvnitř Komise. Zdá se, že největší boj bude sveden o to, jestli funkce bude více „mezivládní“, a tedy svázaná s Radou, nebo „komunitární“, svázaná s kolegiem Komise. Jisté je, že hodně bude záležet na osobnosti prvního ministra, jímž zřejmě bude opět Javier Solana. Jeho dosavadní působení v Radě by naznačovalo, že funkce zůstane v dohledné době spíše svázaná s tímto orgánem.

Naskýtá se i další důležitá otázka: může nová funkce sama o sobě vyřešit problém neúčinné a nesoudržné evropské zahraniční politiky? Jistým pokrokem je fakt, že euroministr bude – na rozdíl od současné půlroční rotace mezi členskými státy – předsedat Radě pro zahraniční vztahy, což zajistí větší kontinuitu její práce. Jenže i nadále zůstává problémem převládající jednomyslnost v rozhodování o otázkách společné politiky, což ještě umocňuje rozšíření Unie na 25 či více zemí. Itálie za svého předsednictví navrhovala rozhodovat o iniciativách budoucího euroministra kvalifikovanou většinou, ale tato představa byla na mezivládní konferenci smetena se stolu. Může se tedy ukázat, že chce-li EU skutečně jednotnou zahraniční politiku, bude muset revidovat své rozhodovací mechanismy a zvětšit prostor pro většinové rozhodování i v citlivějších otázkách.

Samotný euroministr nestačí

Závěrem je třeba dodat ještě jednu věc. Zřízení funkce euroministra zahraničí samo o sobě společnou politiku nevytvoří. K té bude zapotřebí opora i jinde, především v personálním zázemí. Ústavní smlouva počítá se zřízením Evropského útvaru pro vnější činnost, tedy jakési diplomatické služby EU. Ta bude rekrutovat zaměstnance z generálního sekretariátu Rady, z Evropské komise a z diplomatických sborů členských zemí. Tento krok může být důležitější než samotné zřízení funkce ministra. Nyní se vedou debaty o tom, jak má být tento útvar zakotven, respektive má-li být nezávislý na Radě a Komisi, nebo naopak s oběma orgány – či jen jedním z nich – provázán. Ač Solana nabídl možnost autonomie tohoto útvaru, zřejmě to narazí na odpor europarlamentu. Opět jde o otázku demokratické kontroly – pokud bude Evropský útvar pro vnější činnost stát mimo Komisi, bude mít Evropský parlament pouze velmi malou možnost kontroly nad jeho činností.

Bude tedy euroministr zahraničí zásadním průlomem v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU? To záleží na mnoha proměnných. Faktem zůstává, že pokud se jím stane Solana, bude to člověk se silnými zkušenostmi v evropské diplomacii, který s tím málem, jež nabízí současná funkce vysokého zmocněnce, dokázal udělat hodně. Nový post by mu tak otevřel další možnosti a horizonty.