

BRUSSELS MONITOR

Žádné velké změny, jen krok správným směrem: Mogheriniové strukturální a personální reforma diplomatické služby EU

Tereza Novotná

Université libre de Bruxelles

- Šéfka evropské diplomacie, Federica Mogheriniová, byla nedávno vyzdvižována za zprostředkování dohody o jaderném programu s Íránem. Aktivita (či neaktivita) v oblasti tvorby politiky by však neměla být jediným měřítkem, podle kterého lze soudit úspěchy či selhání Mogheriniové. Jako vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku/místopředsedkyně Evropské komise je zároveň zodpovědná za efektivní organizaci a vedení Evropské služby pro vnější činnost (ESVA) i jejich úředníků. Důležitost této funkce spočívá v tom, že to je právě personál ESVA, který připravuje návrhy zahraniční politiky pro vysokou představitelku a reprezentuje EU ve třetích zemích.
- Kvůli strukturálním a personálním nerovnováhám, jež vyplynuly ze způsobu, jakým byla ESVA založena a vedena bývalou vysokou představitelkou, Catherine Ashtonovou, bylo po revizi v roce 2013 Radou EU doporučeno zreformovat příliš předimenzované vedení ESVA do konce roku 2015. I když se po organizační stránce reformy Mogheriniové zdají být velice komplexní, při bližším pohledu nejsou až tak rozsáhlé. Na druhou stranu provedla Mogheriniová významné personální změny, které pomohou posunout ESVA správným směrem. Ve výsledku tak lze říct, že jsou zaváděny potřebné změny, avšak s rezervami v institucionální sféře.



Strukturální reformy v rámci ESVA

Pokud srovnáme vnitřní uspořádání ESVA u Mogheriniové¹ a Ashtonové, vidíme značné organizační rozdíly.² Pod novou vysokou představitelkou je ESVA řízena nikoli čtyřčlenným představenstvem, nýbrž jediným generálním tajemníkem se třemi zástupci. Informační toky jsou jasnější než byly předtím díky pyramidové hierarchii. Při bližším pohledu však vidíme, že počet vrcholných úředníků (tedy čtyři) zůstává nezměněný, stejně tak jako jejich portfolia. Alain Le Roy nahradil Pierra Vimonta, dalšího francouzského vrcholného diplomata, na postu generálního tajemníka, zatímco Helga Schmidová, bývalá německá zaměstnankyně Rady, si ponechala svojí pozici zástupce generálního tajemníka pro politické záležitosti. Pedro Serrano, španělský diplomat a bývalý poradce předsedy Evropské rady Hermana van Rompuye, převzal vedení Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) a krizového managementu po Poláku Macieji Popowském, který nejen že byl ze střední Evropy, ale byl také „agentem“ Evropského parlamentu (EP) díky jeho předchozí práci pro předsedu EP Buzka. Krom toho Mogheriniová zrušila pozici generálního ředitele, kterou zastával bývalý irský vysoký úředník Komise David O’Sullivan (nyní vedoucí delegace EU v USA) a namísto toho povýšila Christiana Lefflera, vrchního ředitele ESVA a dlouholetého švédského funkcionáře v Komisi, na nově vzniklou pozici zástupce generálního tajemníka pro ekonomické a globální otázky.

Mogheriniová provedla také důkladné změny v řízení sekce bezpečnostních otázek ESVA. Přesunutím struktury SBOP pod plnou zodpovědnost zástupce generálního ředitele a eliminováním ředitelství pro řízení krizových situací v podstatě postavila část ESVA odpovědnou za obranu na roveň s ostatními sekcemi i přes to, že tomuto kroku v minulosti několikrát oponovali Francouzi (Lequesne, 2013). Dále pak Mogheriniová přeskupila geografická a tematická ředitelství a zeštíhla

administrativní oddělení. S výjimkou Evropy a Střední Asie mají vrchní ředitelé každý po jednom zástupci ředitele (namísto dvou), který je může v případě potřeby zastoupit např. na služebních cestách. Nicméně vysoká představitelka také zřídila ředitelství pro obecné záležitosti. Pokud přičteme zbývající seniorní posty jako např. předsedu politického a bezpečnostního výboru, pak Mogheriniová snížila celkový počet manažerských pozic v rámci ESVA ze 34 na 30. I když takové snížení není velkým skokem, i tak je správným krokem vpřed.³

Personální reorganizace v rámci ESVA

Za využití každoročního rotování mezi centrálou ESVA a Delegacemi EU uvolnila Mogheriniová několik postů v Bruselu tím, že jmenovala do čela Delegací EU bývalé ředitele (Gerhard Sabathil se přesunul z Asie a Pacifiku do Soulu a Vincent Guérend z financí do Jakarty), zároveň některé velvyslance EU povolala zpět do Bruselu (Angelina Eichhorstová z Libanonu vede ředitelství pro západní Evropu a Thomas Mayr-Harting z Delegace EU při OSN v New Yorku je vrchním ředitelem pro Evropu). Navíc došlo k dalším personálním změnám v rámci ESVA: kromě Christiana Lefflera (viz výše), byl také povýšen Koen Vervaeke a Gunnar Wiegand z ředitele na vrchní ředitele, Patricia Lombart Cussacová z vedoucí sekce na ředitelku, Fernando Gentilini se stal zvláštním zmocněncem EU a Peteris Ustubs přešel do kabinetu Mogheriniové. Též došlo k rotaci z ESVA zpět do národních diplomatických služeb (např. ředitel ESVA Frans Potuyt byl jmenován nizozemským velvyslancem v Kuvajtu). Nakonec se zdá, že Mogheriniová zajistila výměnu personálu mezi ESVA a Komisí tím, že přijala Gianmarca Di Vita z generálního sekretariátu Komise a Lotte Knudsenovou z DG DEVCO, kteří si prohodili své posty s odcházejícími vrchními řediteli ESVA Huguesem Mingarellim a Patrickem Childem. Takovéto „schumanovské přeskupení“ (Novotná, 2013) mezi ESVA, Komisí (a členskými státy) by se ale mělo stát pravidlem, protože napomáhá posílit vazbu mezi ESVA

¹ Mogheriniová představila vnitřní reorganizaci ESVA v červnu 2015 a téměř všechny posty byly obsazené k 1. březnu 2016.

² Autorka shromáždila všechny organizační tabulky ESVA. Pro nejaktuálnější verzi navštivte: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf.

³ Grafické zefektivnění ESVA je též docíleno tím, že předsedové pracovních skupin Rady již nejsou uvedeni v organizační tabulce, struktura tak vypadá štihlejší, ačkoli se jedná pouze o kosmetickou změnu, protože posty i nadále existují.

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

a Komisi a přispívá ke kooperativnějšímu prostředí mezi institucemi (Spence and Batora, 2015).

„Přestože tyto změny pravděpodobně povedou ke zlepšení vztahů mezi Komisí a ESVA, je škoda, že se jedná o výsledky vyjednávání o personálních výměnách za zavřenými dveřmi, nikoli o transparentní strukturální dohody.“

Přestože tyto změny pravděpodobně povedou ke zlepšení vztahů mezi Komisí a ESVA, je škoda, že se jedná o výsledky vyjednávání o personálních výměnách za zavřenými dveřmi, řízené Stefanem Manservisim, šéfem kabinetu Mogheriniové, spíše než výsledky o transparentních strukturálních dohod mezi ESVA a představiteli Komise na stejné úrovni. Uchylování se k neprůhlednému politickému přerozdělování funkcí způsobuje, že mobilita úředníků, kteří byli původně převedeni pod ESVA, ale v současnosti jim chybí politická podpora ze strany Komise (či členských států), je nyní velmi obtížná. Z úředníků se tak stávají „pěšáci“ Mogheriniové bez šancí na příliš velký kariérní postup v rámci ESVA. Teprve se ukáže, zda nadcházející rotace do Delegací EU bude reflektovat podobné mezi-institucionální výměny na různých úrovních, jak naznačuje nedávná nominace Markuse Cornara (bývalý zástupce generálního ředitele DG DEVCO) do čela delegace v Jihoafrické republice a Patricka Simonnetta (bývalý zástupce vedoucího oddělení v DG DEVCO) do čela delegace v Iráku.

Geografické a genderové otázky uvnitř ESVA

Funkční období Ashtonové bylo poznamenáno soupeřením mezi členskými státy se snahou dosadit co nejvíce svých příslušníků na klíčové pozice v ESVA (Novotná, 2014; Ivan, 2011). Situace byla ještě umocněna skutečností, že Ashtonová potřebovala rychle zaplnit jednu třetinu pozic vyhrazených pro členské státy.

Výsledkem bylo, že zástupci členských států reprezentovali na důležitých postech jasnou většinu (k červnu 2014 bylo 12 z 21 klíčových postů obsazeno národními diplomaty). Za Mogheriniové se celková kompozice managementu ESVA mnohem více vyrovnala (i když ještě zbývá obsadit dva posty) a nejvyšší funkce jsou nyní z většiny obsazeny úředníky EU (9) oproti národním diplomatům (5).

Ačkoli zaměstnanci ESVA by neměli reprezentovat své mateřské země, tato „geografická rovnováha“ je důležitá pro vysílající členské státy a stejně tak pro službu samotnou, vzhledem k tomu že každý diplomat si s sebou přináší vlastní diplomatickou kulturu (Juncos and Pomorska, 2014; Henökl, 2015). Nyní v řízení ESVA dominují Italové (stejně tak jako za Ashtonové dominovali Britové), jsou následováni Němci a možná poněkud překvapivě Švédy a Rakušany. V porovnání s minulostí si také polepšili Belgičané a Španělé.

„V řízení ESVA dominují Italové, následováni Němci a možná poněkud překvapivě Švédy a Rakušany. Francouzi si naopak jasně, avšak nečekaně pohoršili v důsledku personální reorganizace.“

Naopak Francouzi si na rozdíl od období Ashtonové, kdy zastávali jeden z nejvyšších podílů ve vrcholných postech, touto personální reorganizací znatelně pohoršili: kromě generálního tajemníka Le Roye (jehož nominace byla údajně vyjednána v rámci dohody mezi prezidentem Hollandem a italským premiérem Renzim, který podpořil Le Roye výměnou za nominaci Mogheriniové na vysokou představitelku) již není žádný další Francouz ve vrcholné funkci ESVA. I zde je možné vidět trend, na který nedávno upozornilo francouzské Národní shromáždění, totiž že podíl Francouzů pracujících pro evropské instituce se snižuje.

Vysoká představitelka Mogheriniová také navýšila počet žen na všech seniorních postech ze čtyř na sedm, včetně vytvoření speciální pozice genderového poradce (Mara Marinaki). Ačkoli počet žen v ESVA představuje pouze 23 % oproti mužům, zvýšení znamená výrazný

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

posun. Dosazením Edity Hrdé na post vrchní ředitelky pro Severní a Jižní Ameriku pak Mogheriniová poprvé dosadila do funkce vrchní ředitelky ženu a zároveň první Češku ve vrcholném managementu ESVA. Problémem však jasně zůstává nedostatečné zastoupení členských států, které vstoupily do EU od roku 2004, na seniorních postech, což se ještě mírně zhoršilo odchodem Poláka Macieje Popowského z vedení ESVA.

Návrat rovnováhy mezi Komisí a členskými státy

Mogheriniová se pevně rozhodla vyřešit organizační a personální nerovnováhu v rozhodovacích strukturách ESVA. I přestože jsou výsledky méně převratné, než by se na první pohled mohlo zdát, jedná se o krok správným směrem. Díky novým personalistickým strategiím v kombinaci s obnovením Skupiny komisařů pro vnější činnost (Blockmans and Russack, 2015) tak Mogheriniová zmírnila disproporčně velký vliv členských států na ESVA a přesunula rovnováhu zpět směrem k nadnárodním institucím, tj. tam kde by podle Smluv měla být. Mogheriniová by se však měla vyvarovat toho, aby se ESVA nepřiblížila „příliš blízko“ Komisi, neboť některé členské státy již začaly varovat, že by si je tím mohla znepřátelit a v důsledku tak ohrozit efektivitu vnější akce EU.

„Mogheriniová zmírnila disproporčně velký vliv členských států na ESVA a přesunula rovnováhu zpět směrem k nadnárodním institucím, tedy tam kde by měla být.“

Nastavení správných struktur a personálního složení v ESVA zůstává nadále výzvou i šest let po vzniku služby. Je proto nezbytné, aby Mogheriniová pokračovala v reformách správným směrem a zajistila, že změny v této službě budou efektivní a dlouhodobě udržitelné. Bude-li Vysoká představitelka vhodně využívat rozmanitosti ESVA, zvýší tak své šance na úspěch na poli zahraniční politiky za používání měkké i tvrdé síly (soft a hard power), jak se již stalo např. při vyjednávání dohody s Íránem.

Dr. Tereza Novotná působí na Institutu pro evropská studia, Université libre de Bruxelles a je výzkumnou spolupracovnicí Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM.

Reference

- Blockmans, Steven and Sophia Russack (2015). "The Commissioners' Group on External Action – Key political facilitator." *CEPS Special Reports Vol. 125*. Brussels: CEPS. December 2015.
<http://www.ceps.eu/publications/commissioners%E2%80%99-group-external-action-%E2%80%93-key-political-facilitator> (dostupné k 17. 2. 2016).
- Henökl, Thomas E. (2015). "How do EU Foreign Policy-Makers Decide? Institutional Orientations within the European External Action Service." *West European Politics Vol. 38, No. 3*, 679-708.
- Ivan, Paul (2011). "A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations." *EPIN Commentary, No. 8*. Brussels: European Policy Institutes Network. 28 November 2011.
<http://www.ceps.eu/publications/european-external-action-service-whole-union-geographical-and-gender-balance-among> (dostupné k 1. 2. 2016).
- Juncos, Ana E. and Karolina Pomorska (2014). "Manufacturing Esprit de Corps: The Case of the European External Action Service." *Journal of Common Market Studies Vol. 52, No. 2*, 302-19.
- Lequesne, Christian (2013). "The European External Action Service: can a new institution improve the coherence of the EU Foreign Policy?" In Mario Telò and Frederik Ponjaert (eds.) *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham: Ashgate, 167-83.
- Novotná, Tereza (2013). *A Deputy, A Dose of Reorganization and A Schuman Shuffle: How to Make the European External Action Service Work Better. GR:EEN European Policy Brief*. Vol. 10.
http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/green/papers/policybriefs/eeas_review_schuman_shuffle_pb_novotna.pdf (dostupné k 1. 2. 2016).
- Novotná, Tereza (2014). "Who's in Charge? Member States, EU Institutions and the European External Action Service." *ISPI Policy Brief No. 228*, <http://www.ispionline.it/it/publicazione/whos-charge-member-states-eu-institutions-and-european-external-action-service-11338%20> (dostupné k 8. 10. 2015).
- Novotná, Tereza (2015). "Federica Mogherini and Her First Year as HRVP." *Europeum Policy Brief*. Prague: Europeum. December 2015. <http://europeum.org/en/articles/detail/152/federica-mogherini-and-her-first-year-as-hrvp> (dostupné k 15. 12. 2015).
- Spence, David and Jozef Bátora (eds.) (2015). *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union