



# „České“ zastoupení v Evropské službě pro vnější činnost

Vít Dostál, Anežka Fuchsová



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.

Central Europe and the Baltic States



Evropská služba pro vnější činnost (European External Action Service – ESVA)<sup>1</sup>, vzniklá k 1. lednu 2011, je diplomatickou službou Evropské unie a pomáhá Vysokému představiteli EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku provádět Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie. Vznik ESVA předpokládaly změny smluv provedené Lisabonskou smlouvou a hovoří o ní článek 27 Smlouvy o EU. Konstatuje, že ESVA „působí ve spolupráci s diplomatickými službami členských států a skládá se z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb.“<sup>2</sup>

Již primární právo tedy předpokládá, že personální složení ESVA bude smíšené. Poměr unijních úředníků a diplomatů vyslaných členskými státy dále zpřesnilo rozhodnutí Rady o zřízení ESVA z července 2010, které se zabývalo organizačními a funkčními náležitostmi vznikající evropské diplomatické služby. Podle článku 9 odst. 3 rozhodnutí měla být v době plného naplnění své personální kapacity tvořena alespoň z jedné třetiny diplomaty z členských států na úrovni AD, přičemž stálí úředníci EU mají zároveň představovat alespoň 60 % zaměstnanců. Diplomaty z členských států tedy musí tvořit 33–40 % personálu ESVA.<sup>3</sup>

ESVA se přirozeně stala předmětem rozsáhlých výzkumů<sup>4</sup> z nichž některé se věnovaly i vztahu národních diplomacií s evropskou.<sup>5</sup> Mimo jiné z nich plyne, proč je pro členské státy podstatné usilovat o dobré personální zastoupení v Evropské službě pro vnější činnost.

Přítomnost vyslaných zástupců přináší členským státům hned několik příležitostí. Zaprvé nepřímou umožňuje „uploading“ národních přístupů a v jistém ohledu i zájmů na úroveň společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Diplomaty ESVA se přirozeně řídí svěřeným mandátem, nicméně otisk jejich vlastních preferencí, myšlenek a zájmů je přirozenou součástí jejich činnosti. Tyto preference a myšlenky jsou pak ovlivněné prostředím, ze kterého vycházejí.

Zadruhé řada členských států – Českou republiku nevyjímaje – ESVA od počátku vnímala jako instituci, jež má primárně sloužit zájmům členských států a působit komplementárně vůči národním diplomaciím.<sup>6</sup> Pro kontrolu ESVA ve vymezených rolích nebo předvídání jejich dalších kroků je třeba znát její vnitřní prostředí a disponovat aktuálními neformálními informacemi. Zapojení národních diplomatů a jejich aktivní role je pro naplnění těchto záměrů nezbytným předpokladem.

Zatřetí angažmá národních diplomatů v rámci ESVA umožňuje lepší poznání Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie a hraje podstatnou roli po jejich návratu do domácího prostředí. Diplomaty pak například znají unijní postupy, hlouběji přemýšlejí nad zájmy dalších členských států a mají možnost se podrobněji seznámit s novou obsahovou i teritoriální agendou (počet delegací EU ve světě pochopitelně převyšuje síť českých zastupitelských úřadů).

V neposlední řadě je třeba pamatovat i na význam veřejné diplomacie. Z nedávných výzkumů českého vnímání EU vyplývá, že skupiny Čechů, kteří se staví

<sup>1</sup> Podle překladu legislativy se v češtině používá termín Evropská služba pro vnější činnost. Vyskytuje se také označení Evropská služba vnější akce, díky kterému v českých institucích zdomácněla zkratka ESVA. Ačkoli je dualita těchto pojmů poněkud zmatečná, je zároveň zažitá a dodržujeme ji i v tomto textu.

<sup>2</sup> „Smlouva o EU, článek 27 (3),“ [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>3</sup> „COUNCIL DECISION of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service,“ [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf).

<sup>4</sup> David Spence, Jozef Batora, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia* (London, Palgrave Macmillan, 2015).

<sup>5</sup> Rosa Balfour, Kristi Raik. *The European External Action Service and National Diplomacies*. Brussels: European Policy Centre, 2013. <http://www.pacedifesa.org/public/documents/EPC%20-%20EEAS%20and%20national%20diplomacies.pdf>.

<sup>6</sup> Vít Beneš, „The Czech Republic and the European External Action Service,“ v *The European External Action Service and National Diplomacies*, ed. Rosa Balfour, Kristi Raik (Brussels: European Policy Centre, 2013) 149–162, <http://www.pacedifesa.org/public/documents/EPC%20-%20EEAS%20and%20national%20diplomacies.pdf>.



k EU kriticky nebo nedůvěřivě, jsou zároveň přesvědčeni, že ČR se v EU nemá možnost prosadit nebo se neprosazuje dostatečně.<sup>7</sup> Naopak úspěchy ČR v evropském prostředí posilují nejen patriotismus, ale i pozitivní vnímání EU. Zastupování EU českými diplomaty a veřejná prezentace těchto úspěchů by tak měly přispívat k pozitivnějšímu vnímání EU v ČR.

Tento briefing paper se věnuje českému zapojení do Evropské služby pro vnější činnost.

Nejdříve kvantifikujeme obecně reprezentaci Čechů v ESVA a sledujeme vývoj zastoupení v čase, přičemž vycházíme z veřejně dostupných zpráv ESVA o lidských zdrojích publikovaných mezi lety 2015–2019.<sup>8</sup> Následně se zaměřujeme na aktuální obsazení dvou regionů prioritních pro českou diplomacii a analyzujeme národnostní složení diplomatů na nejdůležitějších pozicích.

## Jsme zastoupeni, ale...

Pokud se díváme na dostupná data, zastoupení České republiky není podprůměrné. Statistika porovnávající zastoupení jednotlivých členských států v rámci ESVA s podílem populace členských států na celkové populaci EU ukazuje, že v roce 2018 odpovídalo zastoupení ČR velikosti populace. Ve většině sledovaných let (2014–2017) byli čeští zástupci<sup>9</sup> ve strukturách ESVA dokonce nadreprezentováni.

Na první pohled se tedy zdá, že čísla ukazují pozitivní tendence a úspěšnost české politiky obsazovat pozice v rámci diplomatické služby EU. Samotná čísla však mohou vést k zjednodušeným závěrům, pokud se opomine jejich kontext.

Z celkového srovnání poměrného zastoupení členských států v ESVA s poměrem počtu jejich občanů vůči celkové populaci EU vyplývá, že „nadreprezentovanost“ je mezi členskými státy normou. V roce 2018 mělo vyšší než odpovídající zastoupení v ESVA osmnáct států. Tato skutečnost je dána tím, že několik velkých států je tradičně podreprezentovaných.

Zaměstnanci ESVA se dělí do několika kategorií. Důležitější postavení v rámci ESVA mají tzv. AD pozice. Jejich zástupci tvoří střední a vyšší management, který se podílí na důležitých rozhodnutích, realizaci přijatých politik a formování služby jako organizace. Pokud se blíže podíváme na data, která se týkají zastoupení členských států na pozicích AD, tak jejich vývoj kopíruje podobný trend, jaký lze identifikovat u celkového zastoupení členských států v ESVA.

I na těchto pozicích je většina zemí nadměrně reprezentovaná, a to na úkor několika velkých států. Například zastoupení Polska bylo v roce 2018 o 2,7 % nižší, než by odpovídalo jeho populaci. V případě Německa pak bylo zastoupení nižší o 6 % a u Spojeného království o 8 %. Tyto země jsou však méně reprezentované již od počátku existence ESVA. U Spojeného království tento rozdíl ještě narostl po roce 2016, kdy proběhlo referendum o jeho vystoupení z EU.

K dosažení komplexního pohledu byla data pro Českou republiku srovnána s dalšími podobně velkými státy EU. S daty pro Českou republiku budou proto porovnány údaje Švédska, Rakouska, Portugalska, Řecka a Maďarska. Obyvatelstvo těchto zemí představuje 1,7–2,2 % populace EU, přičemž Česká republika patří v této skupině mezi početnější národy se zastoupením 2,1 %.

<sup>7</sup> Jiří Boudal, Martin Buchtik, Vít Havelka, Nikola Hořejš, Vojtěch Prokeš, Kryštof Rybáček. Czechs and the

EU Brand: How do Czechs feel about the EU and what could change their mind? Praha: Behavio Labs, STEM Institute, EUROPEUM Institute for European Policy, 2019.

<sup>8</sup> „EEAS human resources reports - European External Action Service,“

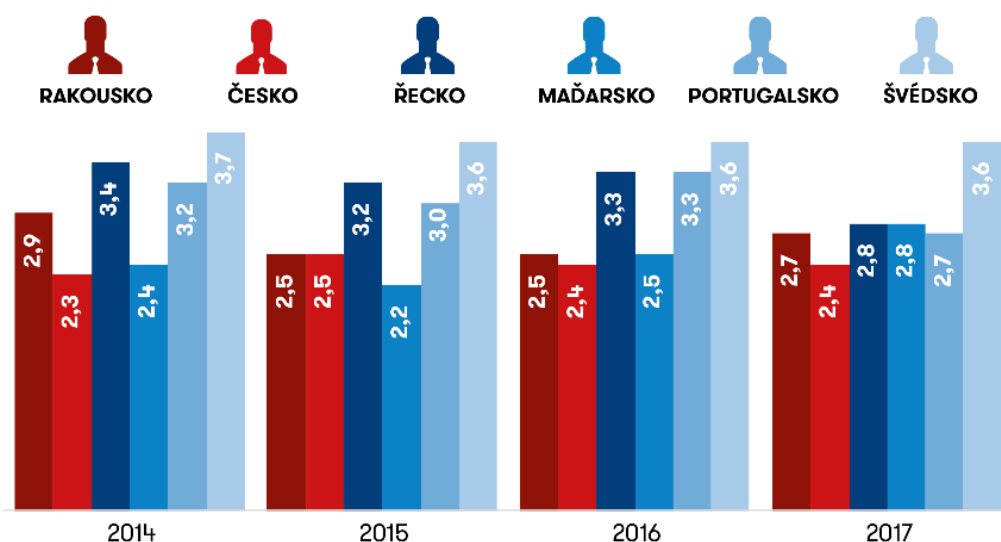
[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/3618/EEAS%20human%20resources%20reports](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3618/EEAS%20human%20resources%20reports).

<sup>9</sup> Pro potřeby těchto statistik se za české zástupce považují lidé, kteří mají české občanství. To zahrnuje jak pracovníky vyslané z české státní správy, tak Čechy, kteří se na pozice v ESVA dostali z jiných institucí EU.



Zároveň lze z dostupných údajů vyčíst, že nadměrné zastoupení na pozicích AD u jednotlivých států se liší. Některé země jsou výrazně více reprezentované (+ 1 % a více), zatímco u jiných se podíl nad normou pohybuje kolem desetin procenta. To je také případ České republiky, která sice nadměrně reprezentovaná je, ale jenom o několik jednotek desetin procenta. V tomto ohledu je zajímavé porovnat stav i u ostatních zkoumaných případů. U všech sledovaných států je jejich zastoupení nadměrné. Uvážíme-li, že ČR patří mezi populačně silnější státy referenční skupiny (2,1 %), lze identifikovat oproti ostatním zemím menší nadreprezentovanost. Společně s ČR mělo méně nadměrné zastoupení ještě Maďarsko, to však začalo od roku 2016 posilovat. Na první pohled by se také mohlo zdát, že je s námi srovnatelné Rakousko. To ale tvoří pouze 1,7 % populace EU (tedy o 0,4 % méně než v případě ČR). Je proto třeba vzít v úvahu, že číselně shodné či podobné zastoupení České republiky a Rakouska znamená poměrně vyšší zastoupení Rakouska než Česka. Shodně vysoké zastoupení, které bylo kupříkladu v roce 2016, kdy bylo u obou států vyjádřeno hodnotou 2,5 %, tak znamená, že v případě Rakouska bylo zastoupení o 0,8 % vyšší, než by odpovídalo počtu jeho obyvatelstva vůči celkové populaci EU, zatímco v českém případě se jedná o hodnotu poloviční, tedy 0,4 %.

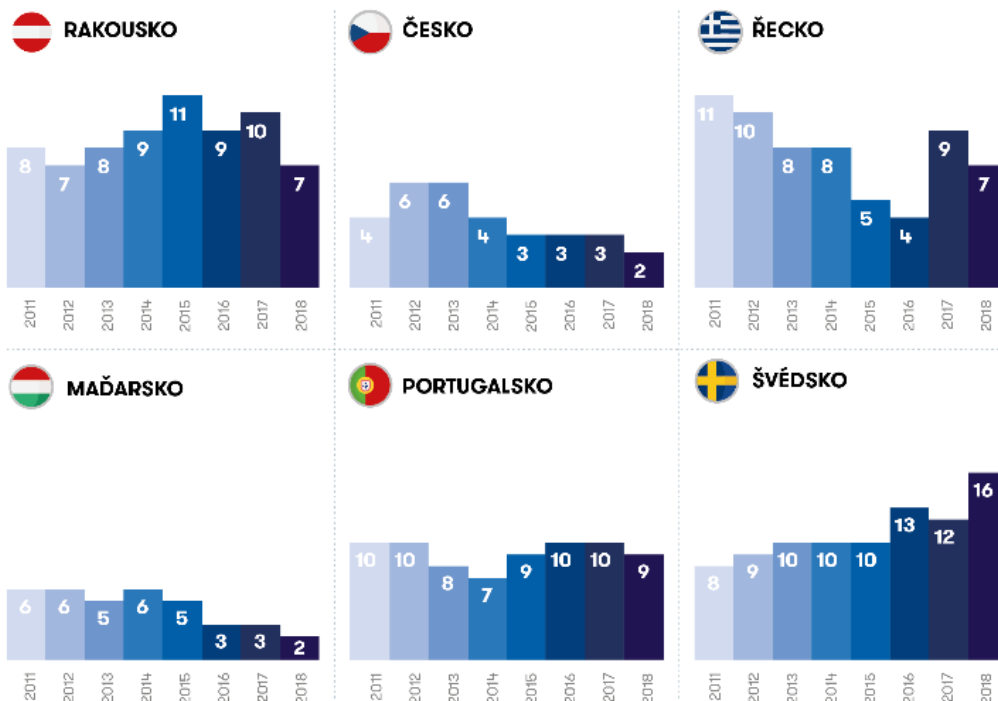
**Celkové zastoupení vybraných členských států mezi zaměstnanci ESVA (v %) na pozicích AD**



V případě středního a vyššího managementu ESVA (zaměstnanci od pozice AD9 a vyšší) je v referenční skupině patrný rozdíl mezi zastoupením členských států přistoupivších do EU v roce 2004 a zemí, které jsou v EU déle. Česká republika a Maďarsko měly v posledních pěti letech v těchto kategoriích maximálně tři zástupce, zatímco počet představitelů ostatních sledovaných států se blížil k desítce, či ji dokonce převyšoval. Vyjádřeno v procentech, čeští zástupci tvořili 1–1,2 % středního a vyššího managementu ESVA, zatímco kupříkladu zastoupení Švédska či Portugalska se na těchto pozicích pohybovalo mezi 3,5–4,6 %. To představuje skutečně signifikantní rozdíl mezi těmito státy, který nelze odůvodnit poměrným podílem jejich obyvatel v rámci EU.

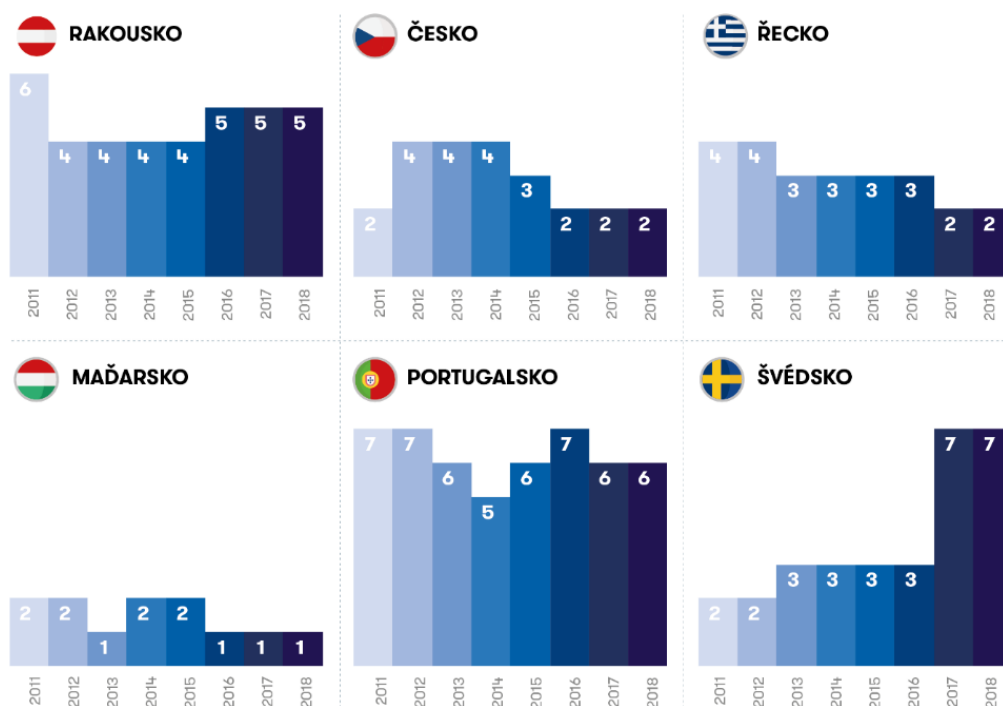


## Zastoupení členských států ve středním a vyšším managementu ESVA



Podobně lze „úspěšnost“ jednotlivých členských zemí sledovat na obsazení postů vedoucích delegací. Jejich obsazenost zástupci jednotlivých členských států se přirozeně mění s časem. V počátcích ESVA se českým občanům dařilo získat poměrně vysoký počet postů. V letech 2012–2014 byli na této pozici čtyři čeští občané, což bylo srovnatelné se zastoupením Rakouska či Řecka, a dokonce převyšovalo zastoupení Švédska, které je ve většině sledovaných ukazatelů výrazně nadreprezentované. Tento trend však měl sestupnou tendenci. V roce 2018 jsme se se dvěma zástupci řadili po bok Řecka a těsně před Maďarsko.

## Počet vedoucích delegací vybraných členských zemí v rámci ESVA





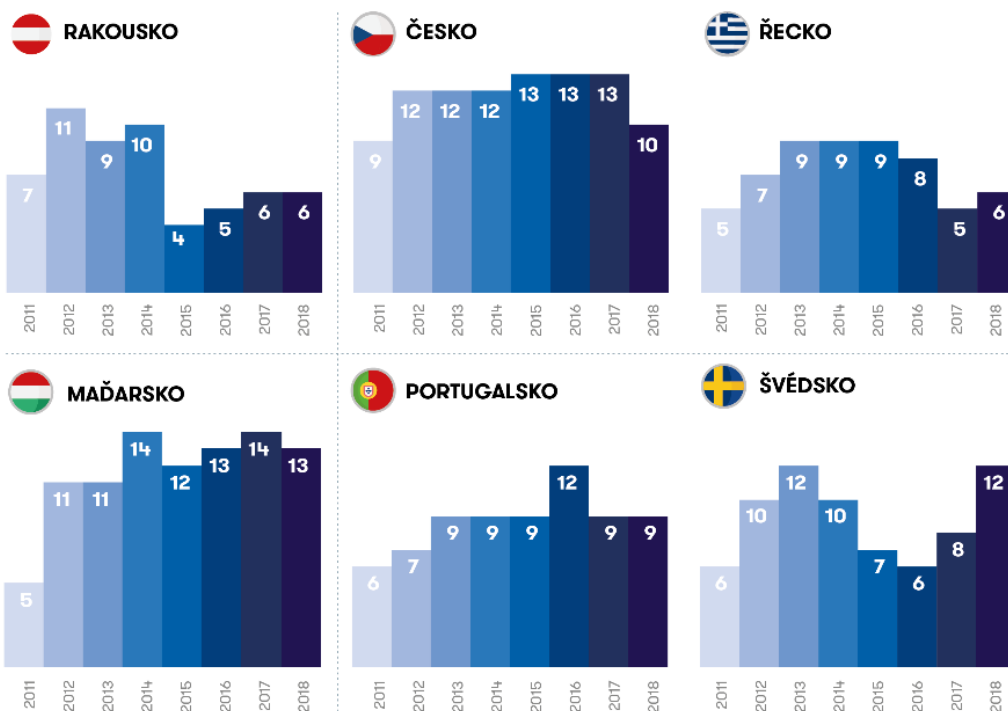
Aby však bylo možné odhadnout, jak jsou jednotlivé členské státy úspěšné při prosazování svých kandidátů do důležitých pozic v rámci ESVA, je potřeba odlišit data pro dvě skupiny jejich pracovníků. Unijní úředníci nejsou pod přímou kontrolou členských států, nicméně se započítávají do souhrnných statistik. Mohou se na pozice hlásit bez vědomí reprezentací svých členských států, které jim tak nemusí poskytovat podporu.

Druhá skupina jsou diplomaté zemí EU, kteří na pozice přicházejí z členských států. Některé státy mají vytvořenou strategii systematické podpory svých kandidátů, která zahrnuje jak asistenci při jejich přípravě na výběrová řízení, tak potřebnou politickou podporu během vlastního výběrového řízení. Politická podpora je realizována až ve finálním stádiu výběrového řízení, kdy jsou kandidáti vybíráni nejvyšším vedením ESVA. V této fázi jsou brány v úvahu faktory, jako je geografická poloha, národnost žadatelů či jejich pohlaví.<sup>10</sup> U výběrových řízení na ty nejvyšší pozice v rámci ESVA je však zpravidla potřeba lobbování členského státu.

Na pozicích AD jsou diplomaté vyslaní z ČR zastoupení poměrně hojně. Ve srovnání s ostatními sledovanými státy má Česká republika silné zastoupení; po většinu sledovaného období pak druhé nejvyšší po Portugalsku. Ze všech českých zástupců na pozicích AD tvořili vyslaní diplomaté více než polovinu, což by mohlo naznačovat relativní úspěšnost české diplomacie při prosazování svých zástupců v rámci ESVA.

Když vedle početních údajů přihlídneme i k procentuálnímu vyjádření zastoupení diplomatů členských států, dva státy ze skupiny – Česká republika a Maďarsko – mají výrazně vyšší zastoupení, než jaké odpovídá jejich populaci. Diplomátů na pozicích AD mají až o 2 % více. Svým zastoupením navíc výrazně převyšují ostatní státy skupiny, kde zastoupení jejich diplomatů na pozicích AD je stejné nebo menší než v rámci celé ESVA. Zajímavé je, že právě státy, které jsou ze sledované skupiny nejmladšími členy EU, mají tak silné zastoupení svých diplomatů. I přes pokles, který můžeme v této kategorii sledovat u České republiky v roce 2018,

#### Počet diplomatů členských států v rámci ESVA



<sup>10</sup> Vít Beneš, „The Czech Republic and the European External Action Service,“ v The European External Action Service and National Diplomacies, ed. Rosa Balfour, Kristi Raik (Brussels: European Policy Centre, 2013) 155, <http://www.pacedifesa.org/public/documents/EPC%20-%20EEAS%20and%20national%20diplomacies.pdf>.



stále platí, že má nadměrně silné zastoupení mezi diplomaty členských států sloužících v ESVA.

## ESVA v zemích Východního partnerství a na západním Balkáně

Politika Východního partnerství a integrace západního Balkánu do EU představují jedny z priorit české zahraniční politiky. Již v době tvoření ESVA ČR doufala, že se do unijní diplomacie podaří otisknout české vnímání těchto dvou oblastí. Je tedy logické předpokládat, že ČR usiluje o obsazení pozic na delegacích EU v těchto zemích.<sup>11</sup>

Česká republika nyní nicméně nemá žádného diplomata na delegacích EU ve dvanácti zemích Východního partnerství a západního Balkánu na pozicích vedoucího delegace, zástupce vedoucího delegace nebo vedoucího politické sekce, které jsme jako významově nejdůležitější v tomto srovnání sledovali. V níže uvedeném přehledu jsme tedy porovnali národnostní složení diplomatů unijních delegací na těchto vybraných pozicích. Při určování jejich státní příslušnosti jsme vycházeli z životopisů dostupných na webových stránkách příslušných delegací nebo z dalších dostupných zdrojů o těchto diplomatech (rozhovory, informace diplomacii členských států, články, projevy).

Z přehledu vyplývá několik pozoruhodných zjištění. Zaprvé je patrné, že klíčové pozice na těchto unijních delegacích nejsou jednoznačnou doménou zemí, jež přistoupily do EU před rokem 2004. Občané z těchto zemí obsadili 14 pozic, zatímco diplomaté ze států přistoupivší po roce 2014 získali 13 postů. Nelze tedy tvrdit, že by starší členské státy byly výrazně zvýhodňovány.

Druhým zajímavým postřehem je skutečnost, že velké státy rozhodně nedominují v zastoupení na těchto pozicích. Jejich občané obsadili 11 míst, přičemž ze šesti velkých zemí není na vybraných postech ani jednou zastoupena Francie. I středně velké nebo malé země mají možnost se prosadit. Právě malé členské státy s počtem obyvatel do 6 milionů obsadily hned 10 sledovaných pozic. Středně velké státy pak 6 míst.

Zatřetí se řadě zemí podařilo prosadit se v jejich prioritním regionu. Vedoucími delegací v zemích Východního partnerství jsou dva zástupci z Německa a po jednom ze Švédska, Estonska, Slovenska a Litvy. Z celkového počtu třinácti sledovaných pozic na šesti delegacích EU v zemích VP je hned 11 míst obsazeno diplomaty ze zemí s tradičním zájmem o tento region. V zemích západního Balkánu pak najdeme mezi vedoucími delegací dva zástupce Itálie a po jednom z Bulharska, Slovinska, Rakouska a Estonska. Platí tedy, že členské státy, které mají o důležité pozice na delegacích vzhledem k prioritám vlastní zahraniční politiky zájem, na ně obvykle prosazují vlastní kandidáty.

Tato tři zjištění ukazují, že Česká republika by neměla mít problémy obsadit důležité posty v prioritních zemích kvalitními kandidáty z řad své diplomacie, bude-li o to usilovat.

<sup>11</sup> Nedávná iniciativa vedoucího unijní delegace v Moskvě Markuse Ederera, ve které volá po novém přístupu EU k Rusku a jež výrazně rezonovala ve veřejné debatě, ukazuje, že diplomaté ESVA nehrají nevýznamnou roli ani při formování zahraniční politiky EU. Michael Peel, „EU envoy urges bloc to engage more with Russia over 5G and data,“ FT, 13. září 2019, <https://www.ft.com/content/725aa5b6-d5f7-11e9-8367-807ebd53ab77>.

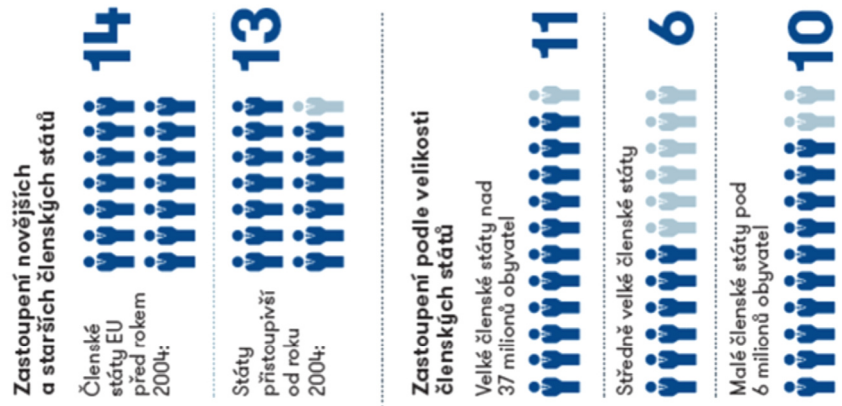
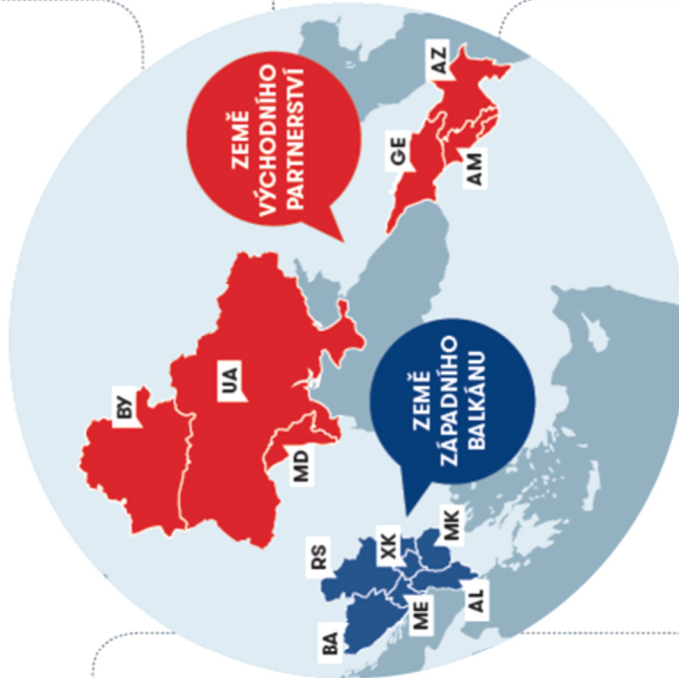
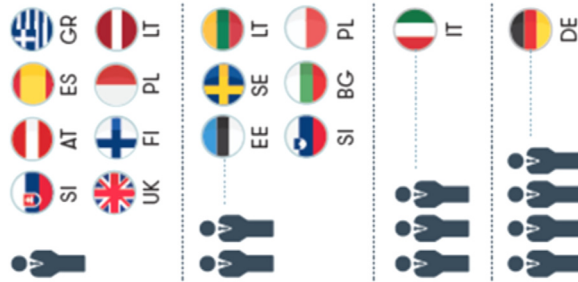


### NÁRODNOSTNÍ SLOŽENÍ DŮLEŽITÝCH POSTŮ\* NA DELEGACÍCH EU V ZEMÍCH VÝCHODNÍHO PARTNERSTVÍ A ZÁPADNÍHO BALKÁNU

2019

Rozvoj politiky Východního partnerství a integrace Západního Balkánu do EU patří mezi priority české zahraniční politiky. Na delegacích EU v těchto zemích ale není na důležitých postech žádný občan ČR. Které země naopak své zástupce mají?

#### Počet zástupců na důležitých postech



\*za důležité posty považujeme vedoucího delegace, zástupce vedoucího delegace a vedoucího politické sekce.



## Závěry

Zastoupení českých občanů v rámci ESVA odpovídá zastoupení české populace v rámci EU. Takový poměr však není ničím výjimečný, a to vzhledem ke skutečnosti, že nadreprezentována je většina členských států.

V regionech Východního partnerství a západního Balkánu, jež jsou z hlediska české zahraniční politiky prioritní, nemá ČR na důležitých postech v rámci delegací EU žádného zástupce.

Naopak země EU zaměřující se stejně jako ČR na politiku Východního partnerství a oblast západního Balkánu své zástupce v těchto regionech na rozdíl od ČR mají. Platí to i pro novější a malé státy.

Pokud bereme v úvahu počty diplomatů vyslaných Českou republikou na pozice AD, jejich zastoupení je výrazně vyšší, než by odpovídalo zastoupení české populace v rámci EU.



## Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



[www.amo.cz](http://www.amo.cz)



[info@amo.cz](mailto:info@amo.cz)



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



[www.facebook.com/AMO.cz](https://www.facebook.com/AMO.cz)



[www.twitter.com/amo\\_cz](https://www.twitter.com/amo_cz)



[www.linkedin.com/company/amocz](https://www.linkedin.com/company/amocz)



[www.youtube.com/AMOCz](https://www.youtube.com/AMOCz)

---

### Vít Dostál

Vít Dostál je ředitelem Výzkumného centra AMO, odborně se zaměřuje na českou zahraniční a evropskou politiku, středoevropskou spolupráci a polskou zahraniční a vnitřní politiku.



[vit.dostal@amo.cz](mailto:vit.dostal@amo.cz)



[@VitDostal](https://twitter.com/VitDostal)

---

### Anežka Fuchsová

Anežka Fuchsová působí v AMO od října 2019 jako projektová manažerka. Je absolventkou magisterského oboru Historické vědy na Univerzitě Karlově (UK) a Evropská politika a společnost (EPS) na UK, Jagellonské univerzitě v Krakově a Univerzitě v Leidenu. Během studií absolvovala studijní pobyty na univerzitě v britském Essexu a Univerzitě George Washingtona ve Washingtonu, D.C.



[anezka.fuchsova@amo.cz](mailto:anezka.fuchsova@amo.cz)

---

Briefing paper vznikl s podporou Friedrich Naumann Foundation for Freedom.