

DIPLOMACIA EURÓPSKEJ ÚNIE

Erik Pajtinka

BRATISLAVA
2023

DIPLOMACIA EURÓPSKEJ ÚNIE

Autor: PhDr. Erik Pajtinka, PhD.

Recenzenti: JUDr. Miroslav Lajčák
PhDr. Peter Rusiňák, PhD.

Jazykový redaktor: Mgr. Pavol Pajtinka
Mgr. et Mgr. Ivan Kisely, PhD. (anglický text)

Grafický návrh obálky: SEDEM – reklamná agentúra s. r. o., Košice

Vydavateľ: PAMIKO spol. s r. o., Bratislava

Bratislava, 2023

Prvé vydanie.

ISBN 978-80-85660-15-9

OBSAH

ÚVOD	7
1. HISTORICKÝ VÝVOJ DIPLOMATICKÝCH INŠTITÚCIÍ EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV PRED LISABONSKOU ZMLUVOU	12
1.1 Vývoj diplomatických inštitúcií európskych integračných zoskupení v 50. a 60. rokoch 20. storočia	12
1.1.1 Prvé diplomatické zastúpenia pri európskych integračných zoskupeniach	12
1.1.2 Vznik prvých „európskych“ zahraničných zastúpení	13
1.1.3 Rozširovanie počtu diplomatických zastúpení pri európskych integračných zoskupeniach po vzniku EHS	15
1.1.4 Reformy a rozširovanie siete „európskych“ zastúpení po vzniku EHS	16
1.1.5 Návrhy na zriadenie spoločných zastúpení Európskych spoločenstiev v 60. rokoch 20. storočia	19
1.1.6 Vznik prvých diplomatických zastúpení Európskych spoločenstiev pri medzinárodných organizáciách	20
1.1.7 Premeny stálych zastúpení štátov akreditovaných pri Európskych spoločenstvách po prijatí Zlučovacej zmluvy	21
1.2 Vývoj diplomatických inštitúcií ES v 70. rokoch 20. storočia	23
1.3 Vývoj diplomatických inštitúcií ES v 80. rokoch 20. storočia	28
1.4 Vývoj diplomatických inštitúcií ES v 90. rokoch 20. storočia	32
1.5 Vývoj diplomatických inštitúcií EÚ na prelome 20. a 21. storočia	37
1.5.1 Návrh reformy diplomatickej služby EÚ v Zmluve o Ústave pre Európu	39
2. REFORMA DIPLOMATICKEJ SLUŽBY EURÓPSKEJ ÚNIE PO PRIJATÍ LISABONSKEJ ZMLUVY A VZNIK EURÓPSKEJ SLUŽBY PRE VONKAJŠIU ČINNOSŤ	41
2.1 Diskusie o budúcej podobe ESVČ	41
2.2 Začiatok fungovania ESVČ	45
3. EURÓPSKA SLUŽBA PRE VONKAJŠIU ČINNOSŤ AKO DIPLOMATICKÁ SLUŽBA EURÓPSKEJ ÚNIE	49
3.1 Organizačná štruktúra ESVČ	49

3.2	Personál ESVČ	53
3.2.1	<i>Diplomatický personál (administrátori)</i>	53
3.2.2	<i>Asistenti</i>	58
3.2.3	<i>Zmluvní zamestnanci</i>	60
3.2.4	<i>Miestni zamestnanci</i>	61
3.2.5	<i>Vyslaní národní experti</i>	62
3.2.6	<i>Vyslaní zamestnanci Európskej komisie</i>	65
3.2.7	<i>Velkosť personálu ESVČ</i>	66
3.2.8	<i>Výber diplomatického personálu ESVČ</i>	66
3.3	Diplomatické hodnosti v ESVČ	69
4.	DELEGÁCIE EURÓPSKEJ ÚNIE	73
4.1	Charakteristika delegácií EÚ a ich kategórie	73
4.2	Vedúci delegácie EÚ	75
4.2.1	<i>Vymenovanie a odvolanie vedúceho delegácie EÚ</i>	76
4.2.2	<i>Protokolárne postavenie vedúceho delegácie EÚ</i>	81
4.2.3	<i>Chargé d'affaires ad interim ako dočasný vedúci delegácie EÚ</i>	82
4.3	Organizačná štruktúra delegácií EÚ	85
4.4	Riadenie delegácií EÚ a inštrukcie	86
4.5	Výsady a imunity delegácií EÚ	87
4.5.1	<i>Výsady a imunity delegácií EÚ s bilaterálnou pôsobnosťou</i>	87
4.5.2	<i>Výsady a imunity delegácií EÚ s multilaterálnou pôsobnosťou</i>	91
4.5.3	<i>Výsady a imunity úradov EÚ s pôsobnosťou pre nesuverénne teritória</i>	93
4.6	Identifikačné doklady členov delegácií EÚ	94
4.7	Funkcie delegácií EÚ	98
4.7.1	<i>Funkcie delegácií EÚ s bilaterálnou pôsobnosťou</i>	99
4.7.2	<i>Funkcie delegácií EÚ s multilaterálnou pôsobnosťou</i>	107
5.	OSOBITNÍ PREDSTAVITELIA EURÓPSKEJ ÚNIE	114
5.1	Charakteristika osobitných predstaviteľov EÚ a ich kategórie	114
5.2	Vymenovanie a funkčné obdobie osobitného predstaviteľa EÚ	115
5.2.1	<i>Vymenovanie osobitného predstaviteľa EÚ</i>	115
5.2.2	<i>Funkčné obdobie osobitného predstaviteľa EÚ</i>	116
5.3	Riadenie osobitných predstaviteľov EÚ	117
5.4	Personál úradu osobitného predstaviteľa EÚ	118

6.	DIPLOMATICKÝ ZBOR EURÓPSKEJ ÚNIE	120
6.1	Definícia diplomatického zboru EÚ	120
6.2	Vedúci stálych misií pri EÚ	120
6.2.1	Akreditačná procedúra vedúcich stálych misií pri EÚ	121
6.2.2	Vymenovanie <i>chargé d'affaires ad interim</i>	127
6.2.3	Viacnásobná akreditácia vedúcich stálych misií pri EÚ	127
6.3	Protokolárna hierarchia diplomatického zboru EÚ. Doyen a vice-doyen ..	128
6.4	Stále misie tretích štátov pri EÚ	129
6.4.1	Výsady a imunity stálych misií pri EÚ	129
	ZÁVER	132
	PRÍLOHY	140
	LITERATÚRA	162
	ZOZNAM SKRATIEK	174
	SUMMARY	175
	REGISTER	180

ÚVOD

Pojem *diplomacia* sa v súčasnej teórii medzinárodných vzťahov používa v niekoľkých základných významoch, pričom sa ním najčastejšie označuje (a) súbor aktivít štátu nenásilného charakteru, ktoré sú zamerané na realizáciu jeho zahraničnopolitických záujmov¹, (b) diplomatická služba štátu, a to v zmysle súboru profesionálnych diplomatov určitého (jedného) štátu, pôsobiacich na jeho ministerstve zahraničných vecí a na jeho diplomatických zastúpeniach v zahraničí alebo v zmysle súboru štátnych inštitúcií, v ktorých títo profesionálni diplomati pôsobia, a niekedy tiež (d) zahraničná politika štátu, teda súbor konkrétnych cieľov určitého štátu vo vzťahu k zahraničiu². Vychádzajúc z týchto troch základných významov pojmu diplomacia je potom možné pod označením *diplomacia Európskej únie* analogicky rozumieť jednak (a) súbor aktivít Európskej únie (EÚ) nenásilného charakteru, ktoré sú zamerané na realizáciu jej spoločných záujmov vo vzťahu k nečlenským štátom EÚ (v tejto publikácii ďalej označovaným ako „tretie štáty“) a medzinárodným organizáciám³, (b) diplomatickú službu EÚ v zmysle súboru profesionálnych diplomatov EÚ, pôsobiacich na ústredí diplomatickej služby EÚ v Bruseli a na diplomatických zastúpeniach EÚ v tretích štátoch a pri medzinárodných organizáciách alebo v zmysle súboru inštitúcií EÚ, v ktorých títo profesionálni diplomati EÚ pôsobia, a taktiež (c) zahraničnú politiku EÚ v zmysle súboru

¹ V tomto význame definuje diplomáciu napr. Berridge (2015), ktorý ju charakterizuje ako „aktivitu, ktorej hlavným účelom je realizovať zahraničnú politiku štátu bez použitia sily, propagandy alebo práva“, Hubinger (2006), ktorý ju vymedzuje ako „súhrn do istej miery formalizovaných prostriedkov a činností štátnych inštitúcií a jednotlivcov s cieľom realizovať ciele a úlohy, tvoriace celkový komplex zahraničnej politiky štátu“ alebo Tóth (2008), podľa ktorého ide o „osobitný druh činnosti orgánov štátu pre medzinárodné styky a ich predstaviteľov pri zastupovaní štátu voči zahraničiu, ktorej zámerom je realizovať ciele a úlohy zahraničnej politiky prostredníctvom rokovaní a iných legitímnych prostriedkov“.

² Tento význam pojmu diplomacia spomínajú napr. Berridge a Lloyd (2012), podľa ktorých je používanie označenia diplomacia ako „synonyma pre zahraničnú politiku“ rozšírené najmä v USA.

³ Spoločné záujmy EÚ môžu v praxi vo vzťahu k tretím štátom a medzinárodným organizáciám presadzovať nielen diplomatické inštitúcie EÚ, ale aj národné diplomatické inštitúcie jednotlivých členských štátov EÚ. Z tohto dôvodu možno za aktérov diplomacie EÚ – v zmysle súboru aktivít, zameraných na presadzovanie spoločných záujmov EÚ vo vzťahu k tretím štátom a medzinárodným organizáciám – považovať nielen diplomatické inštitúcie EÚ, ale aj národné diplomatické inštitúcie členských štátov EÚ (pokiaľ tieto presadzujú spoločné záujmy EÚ).

konkrétnych cieľov EÚ v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a vonkajších vzťahov EÚ.

Témou tejto publikácie je diplomacia EÚ vo význame diplomatickej služby EÚ ako súboru profesionálnych diplomatov EÚ, resp. ako súboru diplomatických inštitúcií EÚ, a čiastočne aj vo význame zahraničných (diplomatických) aktivít EÚ, zameraných na presadzovanie spoločných záujmov EÚ – avšak len tej časti z nich, ktoré sú vykonávané inštitúciami EÚ, a nie národnými diplomatickými orgánmi jednotlivých členských štátov EÚ. Naopak, obsahom tejto odbornej knihy nie je diplomacia EÚ v zmysle zahraničnej politiky EÚ, teda predkladaná publikácia nepojednáva o obsahovom zameraní či konkrétnych cieľoch a prioritách politik EÚ vo vzťahu k jednotlivým tretím štátom či medzinárodným organizáciám.

Keďže ambíciou tejto odbornej publikácie je venovať čo najväčší priestor samotnej diplomacii EÚ, pozornosť sa v nej sústreďuje predovšetkým na organizáciu a fungovanie diplomatickej služby EÚ, resp. na formy a metódy praktického výkonu diplomatických aktivít EÚ (uskutočňovaných najmä diplomatickou službou EÚ), pričom z tohto dôvodu v nej *nie je* venovaná osobitná pozornosť napr. medzi-inštitucionálnym vzťahom diplomatickej služby EÚ, teda jej vzťahom k iným inštitúciám EÚ (napr. EK, EP či Rade EÚ) či k národným diplomatickým službám členských štátov EÚ, a rovnako tak napr. ani postaveniu diplomatickej služby EÚ (ako byrokratickej štruktúry) v rámci systému inštitúcií EÚ.

Cieľom tejto odbornej publikácie je komplexne popísať systém fungovania diplomatických inštitúcií EÚ a jednotlivé formy praktického výkonu diplomatických aktivít EÚ v súčasnosti a - aj na základe ich porovnania s diplomatickými inštitúciami, resp. diplomatickými aktivitami štátov - identifikovať špecifické prvky diplomacie EÚ, vychádzajúce z osobitnej povahy EÚ ako jedinečného typu neštátneho diplomatického aktéra. Okrem toho si táto publikácia kladie za cieľ tiež zhodnotiť súčasné fungovanie diplomatických inštitúcií EÚ a identifikovať potenciál a limity ich budúceho pôsobenia.

Keďže dnešná post-lisabonská podoba diplomatických inštitúcií EÚ, ako aj súčasné formy výkonu diplomatických aktivít EÚ sú vo veľkej miere výsledkom určitej historickej evolúcie, ktorej počiatky sa spájajú prakticky už so vznikom prvých európskych integračných zoskupení, pochopenie viacerých špecifických črt súčasnej diplomacie EÚ nie je možné bez znalosti súvislostí jej historického formovania. Práve preto je prvá kapitola tejto publikácie venovaná historickému vývoju diplomatických inštitúcií európskych integračných zoskupení a jednotlivých foriem ich diplomatických aktivít v období pred prijatím Lisabonskej zmluvy. V rámci tejto kapitoly sa pritom pozornosť sústreďuje nielen na vývoj samotnej diplomacie EÚ, teda diplomatickej služby a diplomatických aktivít EÚ, ale aj na formovanie diplomatického zboru EÚ,

teda vývoj diplomatických zastúpení tretích štátov pri európskych integračných zoskupeniach.

Aj keď viaceré prvky súčasnej diplomacie EÚ majú svoje historické korene ešte v pred-lisabonskom období, prijatie Lisabonskej zmluvy viedlo k najvýznamnejšej reforme diplomatického aparátu európskych integračných zoskupení od čias ich vzniku, pričom práve tá zanechala na súčasnej podobe diplomacie EÚ najvýraznejší odtlačok. Preto je druhá kapitola práce venovaná reforme diplomatických inštitúcií EÚ a zmenám ich fungovania a organizácie po prijatí Lisabonskej zmluvy, ktoré súviseli hlavne so vznikom a budovaním Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) a vytvorením postu vysokého predstaviteľa EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku.

Keďže v súčasnom post-lisabonskom období je jadro diplomatického aparátu EÚ tvorené ESVČ, ktorá zároveň v praxi realizuje aj väčšinu bežných diplomatických aktivít EÚ, v tretej kapitole publikácie je pozornosť venovaná práve tejto inštitúcii EÚ, a to konkrétne hlavne jej vnútornej organizácii a personálnej štruktúre. V tejto súvislosti sa pozornosť sústreďuje tiež na jednotlivé kategórie personálu ESVČ, ich poslanie a úlohy, a taktiež spôsob ich participácie na diplomatických aktivitách EÚ. Osobitná pozornosť je venovaná tiež kritériám a procedúre výberu diplomatického personálu ESVČ, ktorý sa v praxi - spomedzi všetkých kategórií personálu ESVČ - najvýznamnejšie podieľa na výkone samotných diplomatických aktivít EÚ.

Osobitnou organizačnou zložkou ESVČ, ktorá zabezpečuje výkon diplomatických aktivít EÚ v tretích štátoch a na pôde medzinárodných organizácií sú delegácie EÚ, ktorým je venovaná štvrtá kapitola práce. V rámci tejto kapitoly je pritom pozornosť venovaná jednak základnému členeniu delegácií EÚ, a následne aj ich vnútornej organizačnej štruktúre a spôsobu riadenia. Osobitná pozornosť je pritom zameraná tiež na vedúcich delegácií EÚ, ktorí sú najvyššími stálymi predstaviteľmi EÚ v tretích štátoch a v medzinárodných organizáciách, a v praxi tvoria kľúčovú súčasť diplomatického personálu ESVČ, vyslaného na delegáciách EÚ. Okrem toho je pozornosť venovaná tiež technickej stránke fungovania delegácií EÚ, konkrétne najmä otázke výsad a imunit a protokolárnym otázkam. Súčasťou tejto kapitoly je taktiež popis jednotlivých diplomatických funkcií, vykonávaných delegáciami EÚ v tretích štátoch a pri medzinárodných organizáciách, na základe ktorého je možné si vytvoriť predstavu o štruktúre praktických činností delegácií EÚ.

Špecifickou zložkou diplomatického aparátu EÚ, ktorá sa podieľa - popri ESVČ - na výkone niektorých diplomatických aktivít EÚ, sú osobitní predstavitelia EÚ, ktorým je venovaná piata kapitola publikácie. Táto prináša jednak charakteristiku osobitných predstaviteľov EÚ, ale venuje sa tiež napr. podmienkam a spôsobu ich vymenovania v súčasnej praxi.

Napokon, šiesta (záverečná) kapitola publikácie je venovaná diplomatom tretích štátov akreditovaných pri EÚ, ktorí tvoria diplomatický zbor EÚ. Po-

zornosť je pritom venovaná jednak vymedzeniu diplomatického zboru EÚ, ale tiež protokolárnym pravidlám, uplatňovaným v rámci tohto zboru. Okrem toho sa pozornosť sústreďuje tiež na otázky výsad a imunit členov diplomatického zboru EÚ a stálych misií tretích štátov akreditovaných pri EÚ.

Publikácia čerpá zo širokej škály primárnych i sekundárnych prameňov. V prvých dvoch kapitolách publikácie, venovaných historickému vývoju diplomacie EÚ/ES, boli cenným zdrojom informácií hlavne primárne pramene, a to predovšetkým v podobe rôznych dokumentov, získaných z archívov ESVČ, Európskej komisie (EK) a ďalších inštitúcií EÚ, medzi ktorými boli napr. oficiálne listy úradníkov ES či správy EK o stave siete jej zahraničných zástupení. Zo sekundárnych prameňov boli v tejto časti práce využité zasa najmä viaceré monografie a odborné články, venované histórii európskych integračných zoskupení. Tretia kapitola publikácie, zameraná na súčasnú diplomatickú službu EÚ, čerpá – rovnako, ako predchádzajúce dve kapitoly - najmä z primárnych prameňov, a to konkrétne hlavne z Rozhodnutia Rady EÚ o organizácii a fungovaní ESVČ, ktoré bolo hodnotným zdrojom informácií o organizačnej štruktúre ESVČ, a okrem toho aj z výročných správ ESVČ o ľudských zdrojoch, z ktorých boli zasa čerpané štatistické dáta o počtoch personálu ESVČ v jednotlivých kategóriách. V štvrtej kapitole publikácie, venovanej delegáciám EÚ, boli mimoriadne dôležitým primárnym prameňom predovšetkým interview s vybranými diplomatmi EÚ, zrealizované autorom na ústrednej správe ESVČ v Bruseli v priebehu roku 2019, ktoré boli cenným zdrojom poznatkov najmä o vnútornej organizácii a jednotlivých funkciách delegácií EÚ v praxi. Ďalšími dôležitými primárnymi prameňmi, ktoré boli využité v tejto časti publikácie, boli tiež oficiálne internetové stránky jednotlivých delegácií EÚ, z ktorých boli čerpané informácie o funkciách delegácií EÚ, a tiež legislatívne dokumenty, konkrétne vybrané medzinárodné zmluvy a vnútroštátne právne akty, upravujúce právne postavenie diplomatických zástupení EÚ v tretích štátoch a pri medzinárodných organizáciách, ktoré boli zdrojom informácií o výsadačoch a imunitách delegácií EÚ. V piatej kapitole publikácie, venovanej osobitným predstaviteľom EÚ, bol cenným zdrojom informácií najmä dokument Rady EÚ s názvom Usmernenia pre vymenovanie, mandát a financovanie osobitných zástupcov EÚ, a zo sekundárnych prameňov taktiež monografia F. Costu Reisa a kol. o osobitných predstaviteľoch EÚ, vypracovaná pre Európsky parlament (EP). V šiestej kapitole publikácie, venovanej diplomatickému zboru EÚ, boli využité predovšetkým primárne pramene, pričom dôležitým zdrojom informácií bola najmä protokolárna príručka EK pre diplomatov akreditovaných pri EÚ, vydaná protokolárnym odborom EK, a množstvo cenných poznatkov z praxe bolo čerpaných tiež z osobnej komunikácie autora s hlavným hovorcom ESVČ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, P. Stanom.

Predkladaná publikácia je výsledkom niekoľkoročného výskumu autora v oblasti diplomacie EÚ, ktorý zahŕňal zber vstupných dát a ďalších informácií prostredníctvom štúdia odbornej literatúry a dokumentov, ale aj formou interview s vybranými diplomatmi a úradníkmi EÚ, a následne aj spracovanie týchto dát a informácií s využitím metód analýzy a syntézy, ale tiež komparácie, ktorá bola aplikovaná najmä v súvislosti s identifikovaním rozdielov resp. podobností medzi diplomatickou službou EÚ a diplomatickými službami suverénnych štátov. Pri spracovaní dát boli pritom využité aj praktické skúsenosti autora z viacerých odborných stáží v diplomatickej službe Slovenskej republiky a v inštitúciách EÚ.