

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Filozofická fakulta**

**Ústav politologie**

**Politologie**

**M. Soc. Sc. Jaroslava Gahurová**

**Migrační vládnutí**  
**Proměna vnější migrační politiky EU**

**Migration governance**  
**External migration policy of the European Union in flux**

**Disertační práce**

**vedoucí práce - Prof. Pavel Barša**

**Praha 2012**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem disertační práci napsala samostatně s využitím pouze uvedených a řádně citovaných pramenů a literatury a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 17. listopadu 2012

### **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému školiteli prof. Pavlu Baršovi za jeho cenné připomínky a čas, jenž mi při konzultacích věnoval. Děkuji přátelům a kolegům, konkrétně Zdeňku Bělonožníkovi, Ondřeji Krutílkovi, Martinu Poláškovu a Ondřeji Rojčíkovi za přátelské rady a odborné konzultace. Velký dík za obětavou podporu při mém studiu patří i celé mé rodině.

# OBSAH

<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Téma a cíle práce .....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Představení tématu práce a úvodní vhled do problematiky .....	7
1.1.2 Výzkumné cíle a výzkumné otázky .....	14
<b>1.2 Struktura práce.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu a stavu poznání .....</b>	<b>17</b>
<b>1.4 Zdůvodnění výběru tématu.....</b>	<b>24</b>
<b>2. METODOLOGICKÝ RÁMEC .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Kvalitativní výzkum .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2 Struktura výzkumu .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Vymezení tématu práce .....</b>	<b>30</b>
<b>2.4 Kvalitativní jednopřípadová studie.....</b>	<b>32</b>
2.4.1 Disciplinovaná interpretativní případová studie .....	33
<b>2.5 Metodologické výzvy .....</b>	<b>35</b>
<b>3. TEORETICKÝ RÁMEC.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Koncept vnější migrační politiky EU .....</b>	<b>38</b>
3.1.1 Vymezení a definice VMP EU .....	38
3.1.2 Selektce kategorií VMP EU .....	39
3.1.2.1 Tematická dimenze .....	40
3.1.2.2 Geografická dimenze .....	45
3.1.2.3 Prováděcí nástroje.....	47
<b>3.2 Teorie vnějšího vládnutí EU.....</b>	<b>54</b>
3.2.1 Vládnutí versus vláda.....	54
3.2.2 Koncept víceúrovňového vládnutí .....	55
3.2.3 Směrem k teorii vnějšího vládnutí EU.....	57
3.2.4 Analytické roviny vnějšího vládnutí EU .....	60
3.2.4.1 Koncept policy analysis ve vnějším vládnutí .....	60
3.2.4.2 Institucionální úroveň .....	62
3.2.4.3 Negociační úroveň .....	64
3.2.4.4 Úroveň nástrojů vládnutí .....	65
3.2.5 Typologie vnějšího vládnutí.....	66
3.2.5.1 Hierarchické vládnutí.....	66
3.2.5.2 Síťové vládnutí .....	67
3.2.6 Alternativy teorie vnějšího vládnutí.....	72
<b>3.3 Konceptualizace role EU ve vnějších vztazích .....</b>	<b>76</b>
3.3.1 Vnější role EU z pohledu teorií mezinárodních vztahů .....	76
3.3.2 Vzrůstající zájem o zkoumání role EU ve vnějších vztazích.....	78
3.3.3 EU jako civilní mocnost .....	79
3.3.4 EU jako normativní mocnost .....	80
3.3.5 EU jako měkký hegemon.....	82
<b>4. GENEZE VNĚJŠÍ MIGRAČNÍ POLITIKY EU .....</b>	<b>86</b>
<b>4.1 Postupná evoluce migrační politiky EU.....</b>	<b>86</b>
<b>4.2 Maastrichtská smlouva a období 90. let 20. století .....</b>	<b>89</b>
<b>4.3 Amsterodamská smlouva a závěry z Tampere .....</b>	<b>92</b>
<b>4.4 Směrem ke komprehensivní vnější spolupráci.....</b>	<b>94</b>
<b>4.5 Vznik Globálního přístupu k migraci .....</b>	<b>98</b>

4.6 Implementace Globálního přístupu k migraci .....	100
4.7 Geografické a tematické rozšiřování GAM .....	102
4.8 Migrační politika po Lisabonské smlouvě .....	106
4.9 Směrem k novému přístupu k partnerství se třetími zeměmi .....	109
4.10 „Nová éra“ Globálního přístupu k migraci? .....	112
4.11 Shrnutí.....	115
<b>5. ANALÝZA VNĚJŠÍHO VLÁDNUTÍ EU V OBLASTI VMP EU .....</b>	<b>116</b>
<b>5.1 Evropská politika sousedství.....</b>	<b>116</b>
5.1.1 Institucionální úroveň .....	116
5.1.2 Negociační úroveň .....	118
5.1.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	120
5.1.4 Dílčí závěr.....	122
<b>5.2 Evropsko-afriický proces o migraci a rozvoji .....</b>	<b>125</b>
5.2.1 Institucionální úroveň .....	125
5.2.2 Negociační úroveň .....	127
5.2.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	128
5.2.4 Dílčí závěr.....	129
<b>5.3 Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost.....</b>	<b>132</b>
5.3.1 Institucionální úroveň .....	132
5.3.2 Negociační úroveň .....	134
5.3.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	134
5.3.4 Dílčí závěr.....	135
<b>5.4 Unie pro Středomoří.....</b>	<b>137</b>
5.4.1 Institucionální úroveň .....	137
5.4.2 Negociační úroveň .....	138
5.4.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	139
5.4.4 Dílčí závěr.....	140
<b>5.5 Dialog o středomořské tranzitní migraci .....</b>	<b>142</b>
5.5.1 Institucionální úroveň .....	142
5.5.2 Negociační úroveň .....	142
5.5.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	143
5.5.4 Dílčí závěr.....	144
<b>5.6 Východní partnerství.....</b>	<b>146</b>
5.6.1 Institucionální úroveň .....	146
5.6.2 Negociační úroveň .....	148
5.6.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	149
5.6.4 Dílčí závěr.....	151
<b>5.7 Pražský proces.....</b>	<b>154</b>
5.7.1 Institucionální úroveň .....	154
5.7.2 Negociační úroveň .....	155
5.7.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	156
5.7.4 Dílčí závěr.....	157
<b>5.8 Budapešťský proces .....</b>	<b>159</b>
5.8.1 Institucionální úroveň .....	159
5.8.2 Negociační úroveň .....	160
5.8.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	160
5.8.4 Dílčí závěr.....	161
<b>5.9 Strukturovaný dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem .....</b>	<b>163</b>
5.9.1 Institucionální úroveň .....	163
5.9.2 Negociační úroveň .....	164
5.9.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	164

5.9.4 Dílčí závěr.....	165
<b>5.10 Dialog EU se státy Afriky, Karibiku a Tichomoří.....</b>	<b>168</b>
5.10.1 Institucionální úroveň .....	168
5.10.2 Negociační úroveň .....	169
5.10.3 Úroveň nástrojů vládnutí .....	169
5.10.4 Dílčí závěr.....	170
<b>6. ZÁVĚR .....</b>	<b>172</b>
<b>7. PRAMENY A LITERATURA .....</b>	<b>192</b>
7.1 Prameny .....	192
7.2 Literatura .....	211
<b>SEZNAM ZKRATEK .....</b>	<b>229</b>
<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>231</b>
<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>232</b>
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>233</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>234</b>

# 1. ÚVOD

## 1.1 Téma a cíle práce

### 1.1.1 Představení tématu práce a úvodní vhled do problematiky

Tématem předložené disertační práce je analýza vnějšího vládnutí<sup>1</sup> Evropské unie (EU)<sup>2</sup> v oblasti vnější migrační politiky EU (VMP EU),<sup>3</sup> jež se projevuje aplikací tzv. Globálního přístupu k migraci (*Global approach to migration*, GAM)<sup>4</sup> ve vnějších vztazích EU.

Základní myšlenkou koncepčního rámce GAM, na němž je VMP EU teoreticky i prakticky založena a jenž byl přijat Evropskou radou v prosinci 2005, se stala integrace problematiky migrace do vnějších vztahů EU a posílení spolupráce a dialogu s partnerskými zeměmi<sup>5</sup> pomocí implementace rozličných nástrojů. GAM zakotvil potřebu přistupovat k problematice migrace komplexně, tj. odklonit se od původní restriktivní praxe Unie založené z velké části na boji proti nelegální migraci. „Filosofie“ GAM pronikla jak do stávající spolupráce se třetími zeměmi, tak nechala zároveň vzniknout novým postupům a nástrojům spolupráce.

GAM využívá tři migrační dimenze: legální migrace, nelegální migrace, migrace a

---

<sup>1</sup> Přestože se lze v literatuře setkat s pojmy „vnější dimenze evropského vládnutí“ (Potůček 2007), volím pro účely této práce termín „vnější vládnutí“ jako překlad anglického *external governance*. Blíže viz kapitola 3. 2 Teorie vnějšího vládnutí.

<sup>2</sup> V souvislosti s pojmoslovím Evropská unie (EU)/Evropské společenství (ES) používá disertační práce jednotný název Evropská unie (EU) zavedený Lisabonskou smlouvou v roce 2009 (sloučením od roku 1992 do té doby používaných názvů EU a ES). Lisabonská smlouva přiznala Unii mezinárodněprávní subjektivitu, jež do té doby mělo pouze ES. Části textu, jež se věnují časovému úseku před rokem 1992, pracují s tehdy platným názvem Evropské společenství (ES).

<sup>3</sup> Co se termínu „migrační politika“ týká, anglosaská literatura často pracuje s termínem „migrační politika“ (*migration policy*) ve smyslu přistěhovalecké politiky (*immigration policy*) (Hollifield 1992). Předložený text naopak operuje s širokým, zastřešujícím pojetím termínu „(společná) migrační politika (EU)“, jíž rozumí aktivity spadající do oblasti přistěhovalecké politiky, politiky mezinárodní ochrany (azylu a doplňkové ochrany), politiky nelegální migrace, politiky správy hranic a vnější migrační politiky. Přistěhovaleckou politikou se rozumí politiky směřující k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranice, jejíž součástí je imigrační politika (usměrňující pravidla a podmínky vstupu cizinců do EU) a integrační politika (politiky regulující začleňování migrantů do společnosti). Politika nelegální migrace se zabývá nelegálním překračováním hranic a nelegálním pobytem/zaměstnáváním cizích státních příslušníků a dalšími aktivitami na to napojenými. Pod pojmem „vnější migrační politika EU“ (VMP EU) rozumím politický prostor (jako součást společné migrační politiky) s vlastním *raison d'être*, politickou koncepcí, vlastními mechanismy, souborem opatření a prostředků k zajištění řízení migrace mezi EU a partnerskými zeměmi. Jinými slovy se jedná o samostatný politický prostor, v němž dochází pomocí Globálního přístupu k migraci k začleňování otázek migrace do celkové politiky vnějších vztahů (blíže viz kapitola 3.1 Koncept vnější migrační politiky EU).

<sup>4</sup> Od jeho vzniku do roku 2011 používala EU termín „Globální přístup k migraci“ (GAM) jako označení zastřešujícího koncepčního rámce pro VMP EU. VMP EU pak lze považovat za politický prostor, v němž je GAM aplikován. V souvislosti s jeho tzv. obnovou rozšířila EK ve svém sdělení koncept na „Globální přístup k migraci a mobilitě“ (Evropská komise 2011f). Pro účely této práce, zejména s ohledem na ustálenost a zažitost termínu a s ohledem na skutečnost, že velká část textu pojednává o období, kdy byl aktuální termín „GAM“, se držím původního názvu s výjimkou pasáží, jež se explicitně týkají již tzv. obnoveného přístupu.

<sup>5</sup> Pod pojmem „partnerské země“ či také tzv. třetí země (*third countries*) se rozumí státy vně EU, z nichž pochází či přes něž tranzitují migranti směrem k/do EU a s nimiž EU vstupuje do vztahů za účelem řízení migrace a migračních toků. Tento pojem vylučuje státy Evropského ekonomického prostoru, na něž se GAM nesoustředí.

rozvoj (od roku 2011 byla přidána čtvrtá dimenze – problematika mezinárodní ochrany).<sup>6</sup> Jinými slovy řečeno, lépe řídit legální migraci, využívat migraci a mobilitu jako příznivého faktoru rozvoje a předcházet a snižovat nelegální migraci. Globálnost přístupu byla vedle těchto tematických dimenzí vyjádřena i geograficky: GAM odráží relace mezi EU a zeměmi (či skupinami zemí) ve Středomoří, Africe, východních a jihovýchodních regionech sousedících s EU (včetně několika asijských států) či Latinskou Amerikou a Karibikem.

Cílem práce je objasnit prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU vzájemné vztahy mezi EU a partnerskými zeměmi, s nimiž EU spolupracuje na řízení migrace a migračních toků. Konkrétně pak přiblížit vzájemné vztahy, jež se v migrační spolupráci odráží a odpovědět na otázku, zda GAM svou implementací nastolil kvalitativní změnu vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi, kterou oficiálně proklamoval, tedy vyváženost témat, geografických dimenzí, rovnoměrné partnerství mezi aktéry. Dále text aspiruje reflektovat výsledky analýzy v diskuzi o mezinárodní roli EU ve vnějších migračních vztazích.

VMP EU představuje jednu z „nejinovativnějších a rychle se rozvíjejících oblastí migrační politiky EU“ (Bosch, Haddad 2007: 1), jejíž signifikance nabývá na síle (Geddes 2005: 787). Ostatně tento trend zvýšené pozornosti lze připsat od konce 90. let 20. století i samotné doméně vnějšího rozměru spravedlnosti a vnitřních věcí (SVV)<sup>7</sup> (Guild, Carrera 2010: 12), v němž jsou zasazeny kořeny VMP EU. Politiky SVV se právem označují za „hlavní doménu evropského integračního procesu“ a na jejich důležitost se poukazuje právě z důvodu jejich vnějších dimenzí (Guild, Carrera 2010: 12).

Samotná migrace s sebou společně s politickým a společenským vývojem na světové scéně přináší širokou škálu nových výzev a příležitostí pro všechny aktéry mezinárodní politiky, EU nevyjímaje. Unie se v posledních dekádách výrazně proměnila, když z tradiční spolupráce v ekonomické oblasti rozšířila své aktivity na celé spektrum oblastí politik, včetně lidských práv, azylu, migrace či kontroly hranic. Právě migrační politika a její vnější dimenze se stala pro Unii důležitým tématem, jež získává stále větší pozornost a jemuž náleží přední místo v politických programech EU a částečně i v badatelských kruzích.

Při exkurzu do minulosti lze s určitým zjednodušením konstatovat, že muselo uplynout téměř padesát let integračního procesu, než se evropské státy odhodlaly ke společné

---

<sup>6</sup> Jelikož se azyl často zaměňuje za zastřešující pojem „mezinárodní ochrana“, zpřesňuji na tomto místě jejich vzájemný vztah, spolu s pojmem „doplňková ochrana“. Mezinárodní ochrana se v členských státech EU uděluje buďto formou azylu nebo doplňkové ochrany. Pokud nejsou v řízení o udělení mezinárodní ochrany shledány důvody pro udělení azylu (například pronásledování žadatele o mezinárodní ochranu z důvodu rasy, pohlaví, náboženství atd.) je udělena doplňková ochrana. Ta se uděluje, pokud by žadateli v případě návratu do země původu hrozilo nebezpečí trestu smrti, mučení či jiné nelidské zacházení. Na rozdíl od azylu se uděluje na dobu určitou.

<sup>7</sup> V předložené práci používám sousloví „spravedlnost a vnitřní věci“ jako běžně používaný oficiální překlad pro anglický výraz *justice and home affairs*.



spolupráci v oblasti migrace, respektive rozvinout kooperaci za hranice Evropy a přizvat i partnerské země. Dříve totiž snahy vyrovnávat se s důsledky a (méně často) s příčinami migrace představovaly spíše unilaterální, ad hoc kroky (Lavenex, Uçarer 2003: 209).

Kooperace EU s partnerskými zeměmi nabyla jasnějších kontur od konce 90. let 20. století. V souvislosti s přijetím Amsterodamské smlouvy a závěrů Evropské rady v Tampere došlo v roce 1999 k vytyčení jednoho z cílů migrační politiky, a to „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti“ (Úřední věstník EU 1997; Bosch, Haddad 2007; srov. Boswell 2003a). Od tohoto momentu se začala rozvíjet nejen společná migrační politika, nýbrž i její aplikace směrem ke třetím zemím. Praxe zpočátku upřednostňovala restriktivní politiky zaměřené na kontrolu hranic, potírání nelegální migrace, uzavírání readmisních dohod<sup>8</sup> či legislativy namířené na omezení pracovní migrace. Vytváření jednotného trhu bez vnitřních hranic totiž s sebou přinášelo nové výzvy, jakými se stala nelegální migrace, zvyšující se počet ekonomických migrantů ze severní Afriky směřující do Evropy, stejně jako vysoký počet žadatelů o azyl na počátku 90. let 20. století (Boswell 2005).

Dlouho očekávaná změna přišla až v roce 2005, kdy byla VMP EU poprvé komplexně vymezena v závěrech Evropské rady přijetím uceleného koncepčního rámce, GAM (Rada EU 2005b; srov. Monar 1997). GAM měl již přistupovat k problematice migrace komplexně a řešit vedle nelegální migrace i další dimenze (legální migraci a spojení migrace s rozvojem). Globálnost přístupu vyjadřovaly jak tyto tematické rozměry, tak geografický záběr, jenž se zprvu prioritně týkal Afriky a Středomoří s postupným rozšířením o východní a jihovýchodní regiony sousedící s EU v roce 2007. S regionem Latinské Ameriky a Karibiku byl započat strukturovaný dialog v roce 2009. Jak již bylo řečeno výše, GAM představoval zejména tematické vodítko pro obsah spolupráce a zároveň poskytl nástroje, jež začaly být ve vztazích se třetími zeměmi uplatňovány. Současně EU začala systematictěji směřovat agendu migrace do politického, ekonomického a sociálního dialogu s třetími zeměmi.

V GAM se zrcadlila potřeba komplementárního přístupu ve VMP EU. Jinými slovy řečeno, v relaci s vnějšími partnery již nešlo spoléhat se na bezpečnost bez normativního, resp. preventivního aspektu zaměřeného i na příčiny migrace (Mounier 2009; Rees 2008: 98; Youngs 2009). Dlouhodobě preferovaná bezpečnostní opatření tvořící základ spolupráce ve vnějších vztazích měla tvořit součást širšího komprehensivního přístupu (Rees 2008). EU

---

<sup>8</sup> Readmisní dohody zavazují smluvní strany ke zpětnému přebírání vlastních státních příslušníků a za určitých podmínek také státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, jež neoprávněně pobývají na území smluvního státu. Podrobně také upravují provozní a technická kritéria tohoto postupu (Evropská komise 2011d), blíže viz 3.1.2.3 Prováděcí nástroje.

postupně uznala, že její vlastní bezpečnost, resp. schopnost řešit bezpečnostní problémy závisí na partnerství s ostatními aktéry (Rees 2008: 106).

I přes tuto předpokládanou celistvost GAM poukazuje odborný diskurz na zjevnou „dualitu“ vnějšího migračního managementu. Vedle „tradičního kontrolního“, „externalizačního“ (Boswell 2003b: 637), „vzdáleného kontrolního“ (*remote-control*) (Aubarell et al. 2009: 21), „represivního“ (Chou 2009: 543), „odkláněcího“ (*diversion*) (Lindstrøm 2005: 589-590)<sup>9</sup> přístupu zaměřeného na zadržování migračních vln, kontrolu hranic, uzavírání readmisních smluv a dalších aktivit spojených s bojem proti nelegální migraci, představuje druhý komponent VMP EU přístup „preventivní“ (Boswell 2003b: 638), „progresivní“ (Chou 2009: 543), „zadržovací“ (*containment*) (Lindstrøm 2005: 589-590), zaměřený jak na příčiny migrace (*root causes*) (Aubarell et al. 2009: 21; Gent 2002: 5; Taylor 2005: 564), tak na rozvojovou asistenci, integrační programy, mobilitu migrantů, budování kapacit, zmírňování chudoby či obecně prevenci (ozbrojených) konfliktů (Boswell 2003b: 625; Taylor 2005: 564; srov. Bacerro 2004: 10). Rozlišujeme tedy dva přístupy, které však neexistují odděleně, ale vzájemně se prolínají (Boswell 2003b). Gemma Aubarell, Ricard Zapata-Barrero a Xavier Aragall dokonce hovoří o „manažerském přístupu“ (*managerial approach*), který se soustředí na celkové „zvládání migračních toků“ (Aubarell et al. 2009: 21).

Zatímco jedna skupina autorů považuje kontrolní přístup za dominující (Aubarell et al. 2009: 10; Boswell 2003b; Ceccorulli, Fanta 2010: 21), druhý názorový proud akcentuje dlouhodobou efektivnost právě druhého, preventivního komponentu (Taylor 2005: 564).<sup>10</sup> Slovy Andrew Geddes Unie „riskuje vytvoření jednostranného přístupu s důrazem na priority EU“, zvláště návraty a readmise nelegálních migrantů (Geddes 2009: 7-8). S podobným stanoviskem přichází ve své zprávě Evropský parlament (EP), když upozorňuje, že „rozličné dialogy s neevropsko-unijními zeměmi v rámci existujících mechanismů (jako je například Evropská politika sousedství) ukazují neproporcionální zaměření na správu hranic a nelegální migraci, zatímco migrace legální nebo rozvojové programy hrají podřadnou roli“ (Evropský parlament 2011: 10).

Ema Haddad vnímá za pravděpodobnější právě rozvoj vnější dimenze migrační politiky než zrychlení samotné „vnitřní“ harmonizace společné migrační politiky EU (Haddad 2008:

---

<sup>9</sup> Odkláněcí politiky dle Channe Lindstrøm spočívají v readmisních dohodách, jež přesouvají odpovědnost za udělování azylu a ochrany. Zadržovací politiky se soustředí na příčiny vzniku migrace, tj. zmírňují podmínky, které nutí uprchlíky k migraci. Jak je patrné, Lindstrøm toto rozlišení zužuje na dílčí problematiku azylu (Lindstrøm 2005: 589-590).

<sup>10</sup> Savitri Taylor připodobňuje diskusi o příčinách migrace k „morálním alibi“ restriktivních (i)migračních politik a přísných kontrol na hranicích (Taylor 2005: 565). Navrhuje proto „kooperativní řízení migrace“, tj. západní státy by se měly soustředit na spolupráci s třetími zeměmi ohledně řízení migrace ve prospěch všech stran (Taylor 2005: 565).

197; Haddad 2010). I tak zde působí síly nacionalismu a intergovernmentalismu reprezentující dva hlavní „blokující faktory“ pro dosažení dohodnutých „globálních“ cílů politikou, jež by doplňovala restriktivní opatření (Carrera 2011: 3). Jakkoli je tedy tato vnější dimenze méně „citlivá“ než dimenze vnitřní a státy jsou ochotné spolupracovat na opatřeních, která se jich bezprostředně netýkají, v odborném diskurzu převládá názor, že se tak děje primárně v doméně nelegální migrace (Guiraudon 2000; Haddad 2008: 197; Lavenex 2006: 337-338; srov. Geddes 2009: 43), jež se v posledních letech stává „hlavním cílem EU“ (Ceccolurri 2011: 2). Naproti tomu oficiální unijní diskurz neustále potvrzuje tematickou vyrovnanost vnějších migračních politik (Evropská komise nedatováno a: 4; Europa 2011b; Europa 2011c; Europa 2011d; Europa 2011e; Europa 2011f; Europa 2012a), jak dokládají i slova komisařky pro vnitřní záležitosti Cecilie Malmström, podle níž jsou potřeba zejména „dlouhodobá řešení založená na hodnotách respektování práva a mezinárodních dohod, nikoli krátkodobý přístup omezený na kontrolu hranic“ (Evropská komise 2011g).

Tuto proklamaci lze nicméně konfrontovat s poselstvím Sdělení k migraci z roku 2011, v němž Komise volá po takové migrační politice Unie, jež „zaručuje účinně řízenou migraci do EU, a zároveň zajišťuje, že potřeba zvýšené mobility nenarušuje bezpečnost vnějších hranic Unie“ (Evropská komise 2011e: 4). Tento postoj reflektuje zejména dlouhodobě neutěšenou situaci nelegální migrace v jižním Středomoří, akcelеровanou událostmi tzv. arabského jara (nepokoji a revolucemi v arabských státech na severu Afriky od konce roku 2010).<sup>11</sup> Těmto událostem přizpůsobila Unie i koncept GAM s tím, že dialog a spolupráce se zeměmi původu a tranzitu se budou zakládat v první řadě na bezpečnosti a dobré správě (Evropská komise 2011e: 3) se silným principem kondicionality. Cílem dialogu se třetími zeměmi tak zůstává uzavírání partnerství pro mobilitu (jakožto nástroje pro umožnění legální migrace do EU) a pomoc při vytváření kapacit,<sup>12</sup> jejich realizace je však podmíněna závazkem partnerských zemí v přebírání nelegálních migrantů, kteří nemají oprávnění k pobytu na území členských států či zřízení integrované správy hranic (Evropská komise 2011e: 3).<sup>13</sup>

Jakkoli si v předkládané práci uvědomují význam bilaterálních vztahů Unie s jižním Středomořím a nastolený kurz zohledňující zdánlivě bezpečnostní hledisko, bylo by mylné na

---

<sup>11</sup> Na jaře 2011 se v důsledku turbulentních událostí na severu Afriky daly do pohybu stovky tisíc migrantů, kteří opustili území Libye, aby se vyhnuli tamnímu násilí. Desítky tisíc imigrantů pak uprchly směrem do jižních států EU, které se ocitly pod silným migračním tlakem.

<sup>12</sup> Budování kapacit moderního migračního managementu (*capacity building*) třetích zemí ve spolupráci s Uníí, členskými státy a implementačními organizacemi zahrnuje například pomoc úřadům s inspekcí dokumentů, vzdělávání pohraniční služby, zvyšování gramotnosti či kvalifikací osob z třetích zemí, reintegrační programy a jiné.

<sup>13</sup> Koncepce integrované správy hranic představuje kombinaci kontrolních mechanismů s využitím nástrojů založených na pohybu osob směrem z a dovnitř EU. Zahrnuje opatření přijatá na konzulátech členských států ve třetích zemích, ve spolupráci se sousedními třetími zeměmi, opatření přímo na hranicích a opatření přijatá v rámci schengenského prostoru.

základě tohoto mediálně i politicky nejvýraznějšího pole působnosti vyvozovat pro GAM hlubší závěry. VMP EU lze sice považovat za mladou, přesto dynamicky se rozvíjející doménu, jež se vyprofilovala mezi jeden z pěti základních pilířů společné migrační politiky EU.<sup>14</sup> EU „buduje partnerství a vytváří dialogy“ ve sféře migrace napříč zeměmi a regiony světa (srov. Geddes 2009: 42) a nechává tak vzniknout komplexní a vzájemně provázané „tapiserii bilaterálních, regionálních a meziregionálních struktur“, jež Alexander Betts nazývá „transregionálním vládnutím“ (Betts 2010: 17). Mezi EU a třetími zeměmi vzniká síť formálních a neformálních mechanismů, prostředků a institucí, pomocí nichž EU reguluje vzájemné vztahy s aktéry v různých regionech světa (tedy nejen v oblasti jižního Středomoří) namísto využití přímé moci a násilí (srov. Zürn 1998: 12 in Jachtenfuchs 2001: 246).

VMP EU lze chápat jako samostatný politický prostor s vlastními procesy, v němž dochází pomocí GAM k začleňování otázek migrace do celkové politiky vnějších vztahů. Konkrétněji řečeno, tyto procesy lze charakterizovat jako integrace otázek migrace spadajících do různých tematických kategorií (od legální migrace přes nelegální migraci k problematice migrace a rozvoje a mezinárodní ochrany) do celkové politiky vnějších vztahů namířených na *policy targets*, tj. na platformy spolupráce, jež sdružují státy zejména podle geografické lokace, za pomoci rozličných implementačních nástrojů (od právních nástrojů po instrumenty politické a operativní povahy).

Po jeho rigorózní systematizaci jsem zvažila všechny výstupy GAM, jež byly na jeho základě zformovány či do nichž se promítl, a identifikuji deset hlavních platforem: (1) Evropská politika sousedství, (2) Evropsko-afriický proces o migraci a rozvoji, (3) Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, (4) Unie pro Středomoří, (5) Dialog o středomořské tranzitní migraci, (6) Východní partnerství, (7) Pražský proces, (8) Budapešťský proces, (9) Dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem a (10) Dialog EU se státy skupiny AKT (Afriky, Karibiku a Tichomoří). Jsou to právě tyto platformy, v nichž EU vstupuje se třetími zeměmi do vzájemných vztahů a do nichž se integrují v souladu s koncepčním rámcem GAM migrační témata. Tento seznam platforem reflektuje jak geografické dimenze (jižní, východní a oblast Latinské Ameriky, Karibiku a Tichomoří), tak úroveň spolupráce (bilaterální, subregionální a regionální).

---

<sup>14</sup> Formování VMP EU již ve sdělení Komise z roku 2007 s názvem *Towards a Common Immigration Policy*, jež tuto oblast poprvé vyčlenilo jako samostatný pilíř pod hlavičkou „Dialog a spolupráce se třetími zeměmi“ (Evropská komise 2007c). Sdělení analyzovalo stávající situaci migrační politiky EU a představilo základní pilíře komprehensivní migrační politiky EU: legální migrace, nelegální migrace, dialog a spolupráce se třetími zeměmi a integraci (dimenze azylu absentovala z důvodu nového sdělení k azylu přímo zaměřeného na mezinárodní ochranu) (Evropská komise 2007c). K rozdělení migrační politiky EU na pět pilířů pak oficiálně došlo v Evropském paktu o azylu a migraci, přijatém za francouzského předsednictví v Radě EU v druhé polovině 2008 (Rada EU 2008d). V disertační práci (až na nezbytné výjimky) se ostatními pilíři, tj. vnitřní dimenzí migrační politiky, nezaobírám (blíže k literatuře o vnitřní dynamice migrační politiky viz kapitola 1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu).

Platformy budou zkoumány prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU. Tento koncept umožní pojímat oblast VMP EU jako soubor různých forem vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace, jež se projevují mezi EU a partnerskými zeměmi na bilaterální, subregionální či regionální úrovni. Vnější vládnutí EU je v této práci chápáno jako proces, v němž jsou koordinovány vzájemné závislosti mezi politickými jednotkami. Politickou jednotku tvoří EU na straně jedné a partnerské země (skupina partnerských zemí) na straně druhé.

Zastávám názor, že dynamika vnějšího vládnutí následuje též cíle zahraniční politiky a vychází ze vzájemné závislosti, než aby pouze rigorózně následovala vnitřní dynamiku procesu integrace. Nevyvracím však realistické paradigma ve spolupráci na migračních otázkách, jež zejména v 80. a 90. letech 20. století následovalo logiku integrace vnitřního trhu (zejména v souvislosti se schengenskou integrací) a spojení migrace s vnitřní bezpečnostní agendou (Lavenex 2001: 27).<sup>15</sup> Spolupráce se třetími zeměmi a jejich zahrnutí do vznikajícího systému řízení migrace byly chápány jako jakási preventivní strategie a i v současné době lze ve vývoji společné migrační politiky spatřovat pokračování logiky transgovernmentální spolupráce. Nadále však podtrhující domněnkou této práce zůstává vzájemná závislost mezi politickými jednotkami, jež si žádá vládnutí pro zvládnání problémů, vznikajících z mezinárodní dimenze migračního fenoménu.

Teorie vnějšího vládnutí EU umožňuje nazírat na procesy vnějšího vládnutí z pohledu duální struktury vnějších vztahů. První úroveň tvoří procesy, jež koordinují vnější vztahy, v případě této práce nazývané platformy spolupráce (se svými cíli a politikami vůči jednotlivým regionům, např. Evropská politika sousedství (EPS)). V nich se promítá druhá úroveň, sektorový způsob integrace, v případě této práce v oblasti migrace. Určité platformy (jak je tomu například u Evropsko-afrického procesu o migraci a rozvoji) byly vytvořeny pouze za účelem regulace jedné sektorové politiky (migrace). Jinými slovy řečeno, tato práce se, v odlišení od ostatních publikací, soustředí na dynamiku migračního sektoru aplikovanou na makrostrukturu vnějších vztahů.

Inovativní perspektiva vnějšího vládnutí tkví v tom, že ukazuje, jak se různé formy vládnutí pojí s rozdílnými vzorci interakce mezi EU a třetími zeměmi. Diskuse o zapojení třetích států do řízení migrace zároveň přispívá k debatě o možnostech integrace za hranicemi Evropy. Základ teorie vnějšího vládnutí EU pro účely tohoto výzkumu vychází z práce Sandry Lavenex, Franka Schimmelfenniga, Emeka Uçarera, Dirka Lehmkuhla a Nicole Wichmann, s jejich odkazem na Anne Marie Slaughter, Adrienne Héritier, Olivera E. Williamsona či Fritza Scharpfa (Lavenex 2004; Lavenex, Schimmelfennig 2009; Lavenex, Uçarer 2004; Lavenex et al. 2009). Výsledky výše zmíněných autorů abstrahuji na základě modifikace

---

<sup>15</sup> Blíže viz kapitola 4.1 Postupná evoluce migrační politiky.

stávajících rámců do vytvoření vlastního interpretačního rámce, tvořícího tři analytické dimenze vnějšího vládnutí EU: (1) institucionální úroveň, (2) negociační úroveň a (3) úroveň nástrojů. Tyto dimenze jsou pak aplikovány na výše zmíněné platformy. Konfigurace konkrétních kritérií a proměnných v těchto analytických liniích fixuje jednotlivé ideální typy vnějšího vládnutí. V platformách spolupráce nabírá vnější vládnutí EU různé formy v podobě pevně provázaných, legalizovaných a institucionálních vztahů mezi EU a třetími zeměmi s prvky hierarchie a právních závazků vyplývajících ze spolupráce až po neformální, konzultativní procesy se slabou strukturou vykazující se koordinací pomocí tzv. síťového vládnutí. V zásadě se rozlišují dvě základní formy vládnutí: hierarchie (*hierarchy*) a sítě (*networks*). Analýza rozdílných forem vládnutí, jež vznikají v rámci VMP EU, napoví, jakou podobu vztahy mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace nabývají a jaká tematická dimenze GAM dominuje.

V souladu s argumentací Karen Smith, jež navrhuje zabývat se v budoucím výzkumu SVV i otázkou, jak lze charakterizovat výsledek politiky EU v oblasti SVV (Smith 2009), hledá předložená práce povahu charakteru EU ve vnějších migračních vztazích. V této souvislosti vyvstává též otázka, zda vnější migrační politikou vznikají nové formy vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi a co nám tyto procesy napoví o roli EU v mezinárodní politice? (Boswell 2003b; Geddes 2009: 40; Lavenex, Lehmkuhl, Wichmann 2009; Wolff, Wichmann, Mounier 2009b). Argumentují, že vznikem vnějšího rozměru migrační politiky získala EU proaktivnější mezinárodní roli v oblasti migrace a v souladu s Andrewem Geddesem jsem přesvědčena, že vnější dimenze (určité politiky) nám umožňuje „fascinující vhled to charakteristiky EU jako mezinárodní organizace a do druhů mocí, jež může nebo by měla projektovat“ (Geddes 2009: 45). Proto je dílčím výzkumným cílem i hledání odpovědi na otázku, jak lze nejlépe charakterizovat roli EU ve vnějším migračním vládnutí? Zasazení výsledků analýzy do diskuze o mezinárodní roli EU odpoví na otázku, zda lze Unii na základě vnějšího vládnutí v oblasti migrace přiřknout charakter měkkého hegemonu.

### **1.1.2 Výzkumné cíle a výzkumné otázky**

Předložená práce reviduje a modifikuje teorii vnějšího vládnutí a aplikuje ji na nový případ – politický prostor VMP EU. Modifikací původních konceptů je na vnější vládnutí nazíráno pomocí vlastního analytického rámce v širším pohledu, než bylo autory doposud činěno. VMP EU je konceptualizována za pomoci GAM, čímž tento zvolený přístup umožňuje nahlížet na tuto oblast politiky v porovnání s předešlými akademickými výstupy v daleko komplexnější podobě. Aplikace výše zmíněné teorie a konceptu zároveň slouží jako vodítko pro pochopení a zhodnocení samotné mezinárodní role EU v oblasti migrace.

S ohledem na výše uvedené představení zkoumané problematiky a s přihlédnutím ke konceptualizaci teorie vnějšího vládnutí EU, jež je nastíněna ve třetí kapitole této práce, stanovuji tři základní výzkumné cíle:

- Výzkumný cíl č. 1: Konceptualizovat vnější migrační politiku EU a analytický rámec vnějšího vládnutí EU tak, aby mohly být zachyceny procesy ve vnějším vládnutí EU v oblasti migrace v co možná nejkompaktnější podobě.

- Výzkumný cíl č. 2: Analyzovat na vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU konkrétní formy vnějšího vládnutí, jež souvisely s působením Globálního přístupu k migraci v letech 2005-2012.

- Výzkumný cíl č. 3: Vyvodit z analýzy vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace obecnější charakteristiky EU coby mezinárodního aktéra.

Takto široce definované výzkumné cíle přibližují možnostem empirickému výzkumu prostřednictvím výzkumných otázek, zajišťujících konkrétní odpovědi. Předložená práce proto bude rovněž nalézat odpovědi na tyto výzkumné otázky, vycházející z výzkumných cílů:

- Výzkumná otázka č. 1: Jakým způsobem konceptualizovat vnější migrační politiku EU?

- Výzkumná otázka č. 2: Jakým způsobem konceptualizovat vnější vládnutí EU?

- Výzkumná otázka č. 3: Jaké konkrétní formy vnějšího vládnutí EU ve vnější migrační politice EU v souvislosti s Globálním přístupem k migraci vznikají?

- Výzkumná otázka č. 4: Nastala v souvislosti s Globálním přístupem k migraci kvalitativní změna vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi, již oficiálně přístup proklamoval?

- Výzkumná otázka č. 5: Jakou mezinárodní roli lze díky vnějšímu vládnutí EU v oblasti migrace Unii připsat? Chová se EU jako měkký hegemon?

První dvě výzkumné otázky budou zodpovězeny v rámci operacionalizace konceptuálního aparátu, další otázky budou vycházet z výzkumné/empirické části práce.

## 1.2 Struktura práce

Členění práce je podmíněno nastaveným vědeckým postupem. V souladu s logikou postupu je text strukturován do šesti vzájemně závislých celků. Po úvodní kapitole, jež čtenáře seznamuje s tématem, cíli, výzkumnými otázkami, strukturou práce a rešerší literatury, následuje metodologická stať. Ta se věnuje základnímu formátu metody, kterou představuje jednopřípadová studie, a výzvám, jež tento přístup přináší.

Teoretický aparát s náležitou operacionalizací poskytující rozbor základních pojmů a teoretických konceptů, s nimiž pracuji, je nastíněn v kapitole třetí. Jedná se zejména o vymezení konceptu vnější migrační politiky EU, z jejíž systematizace pak vychází deset platform spolupráce, jež jsou posléze analyzovány. Koncept teorie vnějšího vládnutí EU je nastíněn z pohledu vývoje víceúrovňového vládnutí a za využití trojdimenzionálního rozlišení *policy analysis* jsou identifikovány tři analytické úrovně: (1) institucionální úroveň, (2) negociační úroveň a (3) úroveň nástrojů. V neposlední řadě teoretická část nastiňuje debaty o mezinárodní roli EU, z nichž pak na základě zjištěných poznatků probíhá reflexe o charakteru EU jako mezinárodního hráče na poli migrace.

Čtvrtá sekce poskytuje vhled do historického vývoje VMP EU s tím, že vedle geneze společné migrační politiky na pozadí rozvoje prostoru SVV neopomíjí ani legislativně - institucionální ukotvení VMP EU.

V pátém, analytickém bloku, probíhá aplikace analytických linií konceptu vnějšího vládnutí EU na vybrané procesy spolupráce (Evropská politika sousedství, Evropsko-afriický proces o migraci a rozvoji, Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, Unie pro Středomoří, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Východní partnerství, Pražský proces, Budapešťský proces, Strukturovaný dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem a Dialog EU se státy skupiny AKT). Dle výsledků zařazují jednotlivé procesy spolupráce mezi náležité formy vnějšího vládnutí v rámci dílčího zhodnocení.

Závěrečná kapitola shrnuje na základně syntézy poznatků výsledky práce, reflektuje a oproti stanoveným výzkumným otázkám naplňuje výzkumné cíle formulované v úvodu. Předloženou práci pak uzavírá seznam pramenů a literatury, seznam použitých zkratk, seznam tabulek a obrázků a abstrakt.



### 1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu a stavu poznání

Při zpracování předkládané práce jsem využila primární zdroje v podobě legislativních a nelegislativních aktů, koncepčních a politických dokumentů odpovědných institucí EU, mezinárodních a mezivládních organizací či příslušných platform spolupráce. Neméně významné místo měla při zpracování i literatura sekundární. Využity byly články, analýzy, studie, sborníky a monografie zabývající se alespoň parciálně fenoménem VMP EU a teorií (vnějšího) vládnutí. Nutno podotknout, že jsem si často při operacionalizaci konceptů musela vypomoci i využitím ne přímo s migrací souvisejících témat, jakým je například bezpečnostní tematika či problematika prostoru SVV.<sup>16</sup> To značí na nijak extensivně probádanou oblast VMP EU jako celku.

Níže nastíněná rešerše literatury a současného stavu poznání zakotvuje výzkumné pole VMP EU a vnějšího vládnutí EU do současných badatelských výstupů. Jakkoli se jedná o téma mající velkou popularitu jak na poli odborného výzkumu, tak v oblasti politické, níže uvedený exkurz mapuje odborný diskurz zahraniční provenience, jelikož česká odborná literatura tématu vnější migrační politiky bohužel doposud nevěnovala hlubší pozornost.

Přes přetrvávající nárůst akademické literatury pojednávající o migrační politice EU dominují jednoznačně studie akcentující její vnitřní dynamiku (vývoj, strukturu či role institucí) (Bendel 2005; Bosch, Haddad 2007; Geddes, Boswell 2010; Moraes 2003). S touto problematikou se lze například dobře seznámit v monografii Christiny Boswell *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion* (Boswell 2003a). Pro historický vývoj evropské integrace v oblasti migrace a debatu nad problémy evropsko-unijních institucí ve vytváření společné migrační politiky lze nahlédnout do článku Clauda Moraese *The Politics of European Union Migration Policy* (Moraes 2003). Za pozornost stojí i novější publikace *Migration and Mobility in the European Union*, v níž Andrew Geddes a Christina Boswell ve vyčerpávající podobě mapují šedesátiletou historii migračních vln do Evropy v souvislosti s politickou odpovědí ES/EU (Geddes, Boswell 2010). Nutno podotknout, že jakkoli se snaží tato obsáhlá publikace prozkoumat „dynamiku migrace a mobility uvnitř EU“ (Geddes, Boswell 2010: 1-2), zcela ignoruje právě jednu z nejdynamičtějších složek, již vnější dimenze představuje.

Co se dosavadního výzkumu evropské VMP týká, neexistuje na toto téma doposud žádná obsahově a geograficky ucelená odborná studie. VMP EU bývá zkoumána v omezené

---

<sup>16</sup> Široká oblast politik SVV zahrnuje vedle problematiky migrace opatření týkající se zajištění základních práv, dodržování lidských práv, ochrany před diskriminací, ochrany osobních údajů, spolupráce v soudnictví, boje proti přeshraničnímu zločinu, spolupráce při řešení vnitřních bezpečnostních rizik, boje proti terorismu, organizovanému zločinu či obchodování se zbraněmi.

podobě na pozadí širšího tématu vnějších vztahů oblasti SVV či jako okrajová součást společné migrační politiky EU. Nadto mají publikační výstupy zpravidla užší tematický záběr. Ozřejmují pouze dílčí aspekty evropské VMP, a to buďto jednotlivé nástroje (například readmisní dohody či partnerství pro mobilitu), nebo dílčí geografické dimenze s akcentem na jižní Středomoří. Doposud asi nejkompexněji se tematikou zabývá editovaná publikace *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership* (Kunz, Lavenex, Panizzon 2011), jež zkoumá VMP EU z pohledu bilaterálních, regionálních a mezinárodních nástrojů aplikovaných v oblasti migrační spolupráce.

Pokud nahlížíme na VMP EU jako na součást výzkumu v oblasti vnější dimenze SVV, lze konstatovat, že s dynamickým rozvojem těchto domén od 90. let 20. století se zvyšoval i badatelský zájem o toto pole výzkumu. Zpočátku převládaly studie zaměřené na SVV obecně (genezi, jednotlivé politiky, aktéry), později přibývaly analýzy vnější dimenze SVV, relace (a jejich vliv) mezi EU a třetími zeměmi (Anderson, Apap 2002; Balzacq 2007; Cremona, Monar, Poli 2010; Friis, Murphy 1999; Guild et al. 2010; Kaunert 2005; Lavenex 2004; Lavenex, Uçarer 2002; Lavenex et al. 2009; Lindstrøm 2005; Monar 2001; Monar 2010; Pawlak 2009; Puppo di 2009; Schimmelfennig, Sedelmeier 2004; Smith 2006; Wichmann 2007; Wolff 2008). Vnější dimenze SVV je nadto považována za zajímavý průsečík oblasti SVV a vnějších politik EU (Emerson in Balzacq 2009b: 1; Gammeltoft-Hansen 2006; Lavenex, Wichmann 2009: 84; Smith, Webber, 2008; Wolf et al. 2009b).

Co se obsahového záběru SVV týká, pozornost je věnována převážně oblasti bezpečnostní problematiky, o jejíž vnější dimenzi pojednává velké množství studií (Chou 2009; Eriksson, Rhinard 2009: 245; Kausch, Youngs 2009; Lavenex, Wichmann 2009; Lavenex 2005: 128; Pawlak 2009; Rees 2008: 1; Wolff et al. 2009a: 49; Wolff 2009). Kniha Sarah Wolff, Gregory Mouniera a Nicole Wichmann *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the European Union?* z roku 2009 se věnuje vnější dimenzi SVV, na niž nahlíží z tematického záběru (zkoumá např. boj proti terorismu, vízovou politiku, Evropskou politiku sousedství, kontroly hranic) i z geografické perspektivy (západní Balkán či oblast Středomoří), konkrétně migrační problematiky se v ucelenější podobě však nedotýká (Wolff et al. 2009a). Taktéž editovaná publikace Thierry Balzacqa *The external dimension of EU justice and home affairs: governance, neighbours, security* analyzuje na příkladu Evropské politiky sousedství (a jednotlivých elementů politiky s důrazem na bezpečnost) vliv norem SVV na vnější vztahy EU (Balzacq 2009a) bez hlubší reflexe migrační problematiky. Kniha *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm* (Wolff, Goudappel, Zwaan de 2011) sice věnuje čtyři ze 14 kapitol migrační politice EU, vnější rozměr této politiky však zůstává opět bez povšimnutí.

Výzkumné pole VMP EU je ve srovnání s problematikou vnější dimenze bezpečnostní politiky EU reflektováno minimálně, přičemž publikace na toto téma se vyznačují obsahovou nevyvážeností. Co se ucelenosti těchto publikací týká, převládají práce zaměřené na jednotlivé tematické výseče VMP EU: vnější dimenzi azylu (Haddad 2008; Lavenex 1998; Morgades 2010), migraci a rozvoj (Lavenex, Kunz 2008; Reslow 2010; Chou 2006; Haas de, Vezzoli 2010). Jakkoli nezmenšují význam a přínos těchto studií pro výzkum VMP EU, jedná se o práce s omezeným záběrem a navíc s nesystematickou analýzou. Příkladem výše uvedeného je Natasja Reslow, jež se sice ve svém článku *Migration and Development? An Assessment of Recent EU Initiatives* zaměřuje na spojení migrační a rozvojové politiky zkoumáním čtyř iniciativ EU (Globálního přístupu k migraci, Plánu politik pracovní migrace, Tematického programu spolupráce se třetími zeměmi v oblasti azylu a migrace a partnerství pro mobilitu) (Reslow 2010). Analýza samotného GAM na stejné úrovni s Partnerstvím pro mobilitu, jež je však jeho součástí, respektive nástrojem, ovšem pouze dokladuje výše uvedenou nesystematičnost.

Nelegální migrace coby dílčí dimenze GAM je publikačně pokryta dostatečně. Právě oblast nelegální migrace, readmisních dohod, návratů, kontroly hranic či vízové facilitace (jako součástí vyjednávání o readmisních dohodách) je zkoumána extenzivně (Aubarell et al. 2009: 10; Billet 2010; Ceccolurri 2011; Geddes 2009: 43; Jeandesboz 2008; Lavenex, Wichmann 2009; Neal 2009; Rijpma 2010; Roig, Huddleston 2007; Trauner, Kruse 2008; Wolff 2008, 2010), což souvisí s převládajícím diskurzem připodobňujícím migraci k bezpečnostnímu tématu, problému či hrozbě (Appollonia de, Reich 2008; Bermejo 2009; Bigo 2001, 2002; Carrera, Sagrega 2009: 1; Huysmans 2000; srov. Boswell 2007, 2009: 93).

Konkrétně pak Florian Trauner a Imke Kruse zkoumají vízovou facilitaci a readmisní dohody systematickou analýzou jejich obsahu cílů a politických implikací (Trauner, Kruse 2008). Podobně i objemná čtyřdílná publikace *International Relations of the European Union*, jež se věnuje vývoji mezinárodní role EU, jejímu civilnímu charakteru, teoretickým konceptualizacím vnějšího vládnutí či vnější dimenzi vnitřních politik, se v dílčích kapitolách o migrační politice zabývá externalizací migračních kontrol či obecnějším fenoménem sekuritizace migračních politik (Rees, Smith 2008). Část věnovaná migrační politice v publikaci Marise Cremony a Jörga Monara *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice* se též výhradně zaměřuje na readmisní problematiku (Cremona, Monar 2011).

Přestože oficiální evropsko-unijní diskurz primárně akcentuje partnerství pro mobilitu či cíl uzavírat readmisní dohody, inklinace k charakteristice readmisních dohod či partnerství pro mobilitu jako nejdůležitějších nástrojů VMP EU (Billet 2010: 47; Carrera, Sagrega 2009;

Parkes 2009; srov. Trauner, Kruse 2008) a jejich vyjmutí z celkového kontextu politiky jen opět dokumentují plochost výzkumu, z něhož dle mého mínění nelze vyvozovat zobecňující závěry pro celkovou VMP EU. Obdobně pak nepovažují ani geograficky úzce zaměřené studie na Středomoří a Afriku (Abdelkhalik 2010; Aubarell et al. 2009: 5; Carrera 2011; Ceccorulli 2011; Kausch, Youngs 2009: 965; Paoletti 2011: 292), za práce, z nichž by šlo vyvozovat obecné závěry pro VMP EU či hodnotit roli EU v oblasti migrace. Zároveň si však jsem vědoma aktuálnosti této zeměpisné dimenze, zejména v souvislosti s již zmiňovaným arabským jarem (Carrera 2011). Podobně lze hodnotit i analýzy vybraných migračních dialogů v jižní i východní dimenzi VMP EU (Devisscher 2011; Korosteleva 2011).

V souladu s výše uvedeným tudíž docházím k závěru, že při analýze VMP EU je potřeba brát v úvahu jak tematickou, tak geografickou celistvost tématu. Omezení či zploštění výzkumu by znemožnilo nahlížet na celkovou dynamiku zkoumaného prostoru, přičemž připouštím, že některé (ať už tematické či zeměpisné) dimenze či procesy mohou zajisté dominovat.

Co se literatury pojednávající o teorii vnějšího vládnutí EU týká, obecně lze konstatovat, že začleňování vnitřních politik EU do vnějších vztahů přimělo akademiky stále častěji zkoumat tyto procesy pomocí poměrně nové teorie vnějšího vládnutí. Pro vnější dynamiku SVV se čím dál častěji aplikuje právě teorie vnějšího vládnutí (Bosch, Haddad 2007; Boswell 2003b; Lavenex, Wichmann 2009; Lavenex, Schimmelfennig 2009), přestože v literatuře figurují i další koncepty. Avšak s výjimkou evropeizace představují tyto méně propracované analytické nástroje (například externalizace, internacionalizace či extraterritorializace).<sup>17</sup> Teorii vnějšího vládnutí poprvé rozvádí Sandra Lavenex (Lavenex 2004), když v ní spatřuje „rozšiřování záběru pravidel EU za hranice EU“ (Lavenex 2004: 683; Lavenex, Schimmelfennig 2009: 791), což s Emekem Uçarerem připodobňuje k „vnějším efektům evropské integrace“ (Lavenex, Uçarer 2004: 418-419).<sup>18</sup> Odborná literatura rozlišuje několik typologií režimů, tzv. forem vnějšího vládnutí EU (*external governance modes*). Konkrétně Lavenex hovoří o dualitě mezi hierarchickým vládnutím pomocí kondicionality (*governance by conditionality*) a horizontálním síťovým vládnutím (*network governance*) (Lavenex 2004; Lavenex 2008), jemuž je též připisováno označení „nové vládnutí“ (Lavenex, Schimmelfennig 2009: 796).

Nejnámější a zřejmě i nejcitovanější typologii forem vnějšího vládnutí rozpracovali Sandra Lavenex, Dirk Lehmkuhl a Nicole Wichmann (Lavenex et al. 2009), kteří vyčleňují

---

<sup>17</sup> Blíže k těmto termínům, zejména pak k evropeizaci, viz kapitola 3.2.6 Alternativy teorie vnějšího vládnutí.

<sup>18</sup> Blíže viz kapitola 3.2 Teorie vnějšího vládnutí.

dvě základní formy vládnutí: hierarchie (*hierarchy*) a sítě (*networks*) (Lavenex et al. 2009: 815; srov. Lavenex 2008; Lavenex, Schimmelfennig 2009). Mezi tyto režimy však nejsou zahrnuty tradiční formy volné mezivládní spolupráce a vyjednávání, jelikož se tyto dle Lavenex mezi vládnutí nekvalifikují z důvodu nízkého stupně institucionalizace vztahů (Lavenex 2008: 941).<sup>19</sup>

Právě díky postupnému přesunu teorie vládnutí ze sféry domácí politiky do evropských studií, vnějších vztahů EU a mezinárodních vztahů (Lavenex 2008: 940; Friis, Murphy 1999; Schimmelfennig, Sedelmeier 2004: 661) došlo k aplikaci konceptu původně využívaného pro analýzu rozšiřovacího procesu EU na vnější vztahy (Lavenex 2008). Teorie vnějšího vládnutí vysvětlovala rozličné domény politik (*policy areas*) ve vybraných oblastech (skupinách zemí či v zeměpisných oblastech), v nichž je politika praktikována (*policy targets*).

Využitím různě modifikované teorie vnějšího vládnutí se analyzují nejčastěji tyto *policy areas*: problematika unijní bezpečnosti a vnější dimenze bezpečnostní politiky EU (Anderson 2002; Barbé et al. 2009; Ceccorulli, Fanta 2010; Kirchner 2006; Lavenex, Wichmann 2009; Trauner 2010), vnější energetická politika EU (Carafa 2011) či environmentální politika EU (Knill, Tosun 2009). Rozšířenou *policy target* je konceptualizace Evropské politiky sousedství jako případu vnějšího vládnutí EU (Bosse 2009: 216; Campaign 2008; Casier 2004; Gänzle 2007b; Gänzle 2008; Lavenex 2004: 680, Lavenex 2008; Sasse 2008). Marie Campaign dokonce hovoří o EPS jako o „perfektním příkladu vnějšího vládnutí“ (Campaign 2008: 16), jelikož využívá vnitřní nástroje EU pro tvarování okolního světa a k socializaci svých sousedů směrem k evropským standardům (Campaign 2008:16).

Konkrétně pak Florian Trauner ve svém příspěvku *Governance by conditionality, network governance or both? Studying EU internal security policies in the Western Balkans* (Trauner 2010) skrze teorii vnějšího vládnutí nahlíží na vnitřní bezpečnostní politiku EU vůči západnímu Balkánu. Luigi Carafa ve své stati *The Mediterranean Solar Plan through the Prism of External Governance* pomocí optiky vnějšího vládnutí zkoumá vnější energetickou politiku EU. Carafa rozlišuje hierarchie, sítě a trhy jako formy vnějšího vládnutí s tím, že tyto režimy jsou definovány na základě konstelace aktérů, legalizace, institucionalizace a mechanismů vnějšího vládnutí (Carafa 2011). Nerozvádí však již blíže typy aktérů ani neklasifikuje nástroje spolupráce. Carafa si vystačil pouze s rozdělením mechanismů spolupráce na harmonizaci, koordinaci a soutěž, což však neumožňuje postihnout detailní

---

<sup>19</sup> Literatura občas pracuje s třetí formou vládnutí, trhy (*markets*) (srov. Lavenex et al. 2009; Lavenex 2008; Lavenex, Schimmelfennig 2009: 799), jež však tato práce nebude zohledňovat. Trhy představují výstupy soutěže autonomních aktérů, než výsledky harmonizace a koordinace. Politická věda nepovažuje trhy za formu vládnutí z důvodu nedostatku jednotčícího systému pravidel (srov. Börzel 2010; Lavenex et al. 2009; Lavenex, Schimmelfennig 2009: 799). Aktéři tržního vládnutí jsou spjatí volnou a neformální strukturou, s nízkým stupněm legalizace a institucionalizace (Lavenex et al. 2009: 815). Interakce se tvoří na decentralizovaném ad hoc základě a aktéři mají plnou autonomii při nehierarchické koordinaci na základě vzájemné dohody.

procesy. Jsem přesvědčena, že k tomu je potřeba právě podrobnější klasifikace nástrojů spolupráce, jež umožní nahlédnout do rozdílů i provázanosti jednotlivých forem vnějšího vládnutí EU.

Stefan Gänzle na příkladu EPS demonstruje „externalizaci vnějšího vládnutí EU“, pomocí níž dochází k částečné integraci třetích zemí do politického rozhodování EU (Gänzle 2008: 6). V dalším příspěvku *The European Neighbourhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders?* pak Gänzle opět na příkladu EPS rozlišuje čtyři formy vládnutí: (1) hierarchii, (2) negociaci, (3) soutěž a (4) spolupráci. Tyto se vyskytují na různých úrovních rozhodovacího procesu EPS a Gänzle si pokládá otázku, zda některý z těchto režimů převládá či zda v těchto režimech nalezneme určité posuny (Gänzle 2007a: 24). Tyto formy však již blíže nespécifikuje, nedefinuje ani jejich analytické dimenze.

V současné literatuře nalézám problematizující oblasti, jež shrnuji do čtyř základních okruhů. Za prvé se autoři až příliš často soustředí na kategorizaci metod spolupráce v oblasti VMP (kontrolní versus preventivní metoda spolupráce), jejichž charakteristika se odvíjí od rozdílných aspektů prosazovaných politik. Tyto studie často nepracují s žádným analytickým rámcem, o jehož využití by svá tvrzení opřely (Bacero 2004; Boswell 2003b; Chou 2009: 543; Lindstrøm 2005: 589-590).

Za druhé je výzkum často zúžen na „externalizaci migračních kontrol“, tj. na restriktivní, regulatorní přístup zaměřený na kontrolu a prevenci nelegální migrace (Boswell 2003b; Gammeltoft-Hansen 2006; Guild 2005; Guiraudon 2000: 252; Lavenex, Uçarer 2004; Sterckx 2008: 134; Wunderlich 2011: 6), což upozaduje ostatní dimenze GAM. Příkladem je Sandra Lavenex, jež zkoumá vnější vládnutí v omezené výšce evropské VMP, a to v oblasti kontroly migrace a boji proti nelegální migraci. Dochází k závěru, že tuto dimenzi charakterizuje převládající networking, intenzivní transgovernmentalismus a operativní spolupráce (Lavenex 2008: 950; Lavenex, Wichmann 2009). Michela Ceccorulli a Emmanuel Fanta zase ve studii *The EU and Multilateral governance of migration in North and West Africa* (Ceccorulli, Fanta 2010) demonstrují, jak je téma migrace využito pro dosažení vlastní bezpečnosti.

Za třetí je ve vnějším vládnutí kladen primární akcent na jednostranný přenos celounijních politik, pravidel a *acquis communautaire* v oblasti migrační politiky EU<sup>20</sup> s pomocí principu kondicionality na třetí země a mezinárodní organizace (Lavenex, Schimmelfennig 2009: 791; Lavenex, Stucky 2011: 134; Padgett 2009), což nereflektuje přítomnost dalších nástrojů. Přestože bylo zprvu úzké zaměření vnějšího vládnutí na

---

<sup>20</sup> Pod termínem *acquis communautaire* v oblasti migrační politiky (či též migrační *acquis*) se rozumí souhrn veškerého práva Evropské unie v oblasti migrační politiky EU.

regulační aspekty a na „dynamiku, jež pobízí rozšíření části *acquis communautaire* za hranice členských států“ (Lavenex 2004: 681) rozšířeno o organizační/institucionální nastavení (Lavenex 2008; Lavenex et al. 2008), nereflektuje ani toto rozšíření dostatečně všechny probíhající procesy. EU totiž využívá k naplnění svých cílů i dalších prostředků, jako jsou „procesy interakce, výměny myšlenek, vzájemné adaptace a vyjednávání s ostatními mezinárodními aktéry“ (Barbé et al. 2009: 382), jež překračují tento obvykle úzce vymezený „přenos pravidel“. Tímto se v práci vypořádávám rozšířením záběru „negociační úrovně“ a vytvořením nové, třetí dimenze „nástroje vládnutí“, jež toto široké pojetí vládnutí pojme.

Tato kritika souvisí i s jednostrannou konceptualizací vzájemných vztahů pomocí proměnných, jako jsou přesun politik (*policy transfer*), přijetí pravidel (*rule adoption*) či samotný koncept „rozšíření právní a organizační hranice“. Přestože pod přenosem politiky rozumí Lavenex a Uçarer „externalitu“, jež nabírá podoby od dobrovolných forem šíření politik po nátlak na nečlenské státy přijímat standardy EU (Lavenex, Uçarer 2002), tyto pojmy pro Esther Barbé stále implikují statické rozlišení mezi poskytovatelem (*norm-maker*) a přijímatelem pravidel (*norm-taker*) (Barbé et al 2009: 382). Takto nastavený přístup předem znemožňuje považovat třetí země za aktivní hráče při samotné determinaci či ovlivňování pravidel. Proto Barbé navrhuje používat namísto termínu „přesun politik“ pojem „konvergence politik“ (*policy convergence*) (Barbé et al 2009: 382). V průběhu výzkumu budu demonstrovat, že tento přesun politik či konvergence politik probíhá nejen v hierarchických formách vládnutí, ale i v horizontálních způsobech kooperace, jež nejsou prosty hierarchických prvků. Zároveň však tato pozice nevylučuje základní předpoklad této práce, že je to EU, kdo vládne směrem ke třetím zemím s tím, že třetí země jsou přizvány, aby se na této vzájemné regulaci vztahů jako aktivní hráči podílely.

V neposlední řadě spatřuji omezení v prostorově úzkém záběru ve smyslu *policy target*, kdy se studie soustředí zejména na nejbližší sousedství (EPS) a jižní Středomoří (Zeilinger 2010; Ceccolurri 2011). Proto je do předkládané analýzy zahrnuto deset platforem spolupráce, jež i z geografického hlediska rovnoměrně odráží celkový proces inkluze migrace do vnějších vztahů EU.

## 1.4 Zdůvodnění výběru tématu

Ke zpracování problematiky vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace do podoby disertační práce mě vedl nejen zájem o tuto problematiku, ale i celková společenská a politická relevance, jakožto i výzkumný potenciál tématu. Výzkumný potenciál je skryt v „neprobádanosti“, respektive nedostatkem a nevyvážeností poznatků ve vytyčeném výzkumném poli. Vlastní badatelský zájem se odvíjí od chápání VMP EU jako distinktivní politiky, jež je založena na vzájemně prolínajících se vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi. Právě strukturace těchto vztahů, pochopení jejich konstelace a logiky, pro mě představovaly zajímavou výzvu.

Jak již bylo naznačeno, výzkumný potenciál představoval jednu z rozhodujících motivací. Jakkoli dochází k zvětšování politické váhy vnější dimenze migrace v evropském integračním procesu, což přirozeně vede k častějšímu zastoupení v odborné akademické debatě (Smith 2009: 1) a významnému růstu celkové domény SVV, jež „prokázala mimořádnou dynamiku jako zvláštní režim evropského vládnutí“ (Kaunert 2005: 459), je tato oblast i nadále málo probádaná. Ze strany české akademické komunity zůstává tato sféra nepovšimnuta, stejně jako ani zahraniční akademická literatura nepřináší uspokojivé výsledky (blíže viz předchozí kapitola 1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu a stavu poznání).

Předložený výzkum se odklání od zkoumání tradičních oblastí vnějších vztahů, mezi něž patří např. obchodní, energetická, bezpečnostní či zahraniční politika, a nahlíží na vnější vztahy EU z perspektivy migrace. Zároveň vnější migrační politika EU přináší na základě empirické analýzy velkého množství dat zajímavé zjištění o charakteru EU jako hráče na mezinárodním poli migrace.



## 2. METODOLOGICKÝ RÁMEC

### 2.1 Kvalitativní výzkum

Slovy Petra Druláka se kvalitativní výzkum „neobejde bez zapojení teorií, které nabízejí představu o vztazích mezi abstraktními pojmy definovanými teorií, ani bez zapojení metodologií, které nám pomohou zjistit, zda tyto teoretické představy jsou empiricky podložené“ (Drulák 2008: 22). Z metodologického hlediska pracuje předložený text s formátem jednopřípadové studie,<sup>21</sup> kdy dochází k aplikaci teorie vnějšího vládnutí EU na vztahy mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace, do nichž se promítl vznik a implementace GAM jakožto hlavní koncepční rámec VMP EU. Pro tyto účely práce využívám kvalitativní přístup, jenž podle Johna Creswella představuje „proces hledání porozumění založený na různých metodologických tradicích zkoumání daného sociálního nebo lidského problému“ (Creswell 1998 in Hendl 2005: 50).

V předkládané práci jde o vytvoření holistického obrazu, analýzy různých typů textů či o provádění zkoumání v přirozených podmínkách (Creswell 1998 in Hendl 2005: 50), kdy se výzkumník „snaží získat integrovaný pohled na předmět studie, na jeho kontextovou logiku, na explicitní a implicitní pravidla, která fungují v dané oblasti“ (Hendl 2005: 52). Kvalitativní výzkum je pro zkoumání VMP EU vhodný proto, že klade důraz na interpretaci a porozumění významu jednání sociálních aktérů. „Nejde primárně o zobecnění, nýbrž o porozumění zkoumanému fenoménu v historickém a kulturním kontextu, do něhož je zasazen a na němž je kvalitativní metodologie závislá“ (Drulák 2008: 19). Byl zvolen kvalitativní přístup, jelikož zprostředkovává „hluboký popis případů“, „citlivě zohledňuje působení kontextu, lokální situaci a podmínky“ a „poskytuje podrobné informace, proč se daný fenomén objevil“ (Hendl 2005: 53). Kvalitativní výzkum využívá techniky, jež umožňují právě „hluboké“ spíše než „široké“ porozumění vybraného problému (Silbergh 2001: 23). Dále pak kvalitativní přístup využívá pro zajištění hodnověrnosti výsledků širokou škálu postupů, pomocí nichž se aplikuje teorie pro sledování určitého fenoménu (Hendl 2005: 52).

Z hlediska vědeckého přístupu se předložená práce pohybuje v intencích empiricko-analytického přístupu, jenž umožňuje „neutrální postoj vůči studovanému předmětu“ (Říchová 2000: 21). Výhodou empiricko-analytického přístupu je jeho nestrannost, odborná kritika a prověřování a objektivizování dosažených výsledků (Říchová 2000: 21). Na rozdíl od jiných teoretických přístupů „vědomě odsouvá stranou normativní úvahy jako určující

---

<sup>21</sup> O využití metody jednopřípadové studie pojednává blíže kapitola 2.4 Kvalitativní jednopřípadová studie.

faktory analýzy konkrétního politického vědění“ (Berg-Schlosser, Stammen 2000: 87). V souladu s Dirkem Berg-Schlosserem a Theo Stammenem tak práce usiluje o to, aby vlastní bádání co nejméně podléhalo „předem zformovanému ‘bias‘“ a aby „nepropadlo pouze do vlastního vědomého nebo nevědomého myšlení v přáních“ (Berg-Schlosser, Stammen 2000: 87).

## 2.2 Struktura výzkumu

Struktura výzkumu (*research design*) do jisté míry kopíruje samotnou strukturaci předložené práce, jež vznikala jako sled několika na sebe navazujících kroků. S ohledem na logiku empiricko-analytického přístupu bylo na začátku výzkumu vymezeno výzkumné téma čili předmět výzkumu, výzkumné cíle a z nich vyplývající výzkumné otázky. Kvalitativní výzkumné cíle zúžily a zpřesnily téma výzkumu. Výzkumné cíle jsou identifikovány zejména na empirické úrovni, zčásti pak na úrovni teoretické. Cíle jsou dále rozvedeny výzkumnými otázkami, jež specifikují určení účelu studie a jsou pak blíže prověřeny a zodpovězeny empirickým výzkumem v průběhu samotné studie.

Dále docházelo k paralelnímu pozorování, sběru a analýze dat, vytyčení teorie a operacionalizaci konceptů, přičemž předběžná analýza dat a úvodní vhled do případu vedly k modifikaci původně stanovených výzkumných cílů a pevnějšímu uchopení teoretického konceptu vnějšího vládnutí EU. Právě pružná povaha kvalitativního výzkumu umožnila modifikaci a doplnění výzkumných otázek v průběhu samotného výzkumu. Tento pohyb mezi daty a koncepty lze připodobnit k hermeneutickému kruhu, kdy prvotní předporozumění jednotlivosti opírající se o naše představy o celku nás vede k lepšímu porozumění celku, na základě čehož se „můžeme vrátit k oné jednotlivosti a pochopit ji tentokrát o něco lépe, což opět přispívá k lepšímu porozumění celku“ (Drulák 2008: 20; srov. Yin 2003: 29).

Co se samotného sběru, shromažďování, přípravy a zpracování (analýzy) dat týká, tedy konkrétních metodologických kroků, využila jsem v tomto výzkumu hned několik postupů. Data byla shromážděna třemi způsoby. Jednalo se o klasické shromažďování přístupných dokumentů, jež byly následně podrobeny analýze. Dále byla využita metoda zúčastněného (participačního) pozorování, kdy jsem se účastnila pozorování jako úplný účastník.<sup>22</sup> V závěrečné fázi výzkumu pak byl využit kvalitativní rozhovor, jenž sloužil pro zpřesnění informací a doplnění těch, jež nebyly v době výzkumu veřejné.<sup>23</sup> Touto datovou triangulací byly zajištěny různé zdroje informací, jež doplnily veřejně přístupné, oficiální dokumenty (v této práci ve velké míře využitě), či jejich „oficiálně-neutrální“ interpretaci zpřesnily.

Velkou část datového podkladu práce tvoří dokumenty, za něž se považují „taková data, která vznikla v minulosti, byla pořízena někým jiným než výzkumníkem a pro jiný účel, než jaký má aktuální výzkum“ (Hendl 2005: 204). V souvislosti s typologií dokumentů pracuje

---

<sup>22</sup> V letech 2007-2009 jsem se účastnila jednání na pracovních skupinách Rady EU (zejména na pracovní skupině *High level group on asylum and migration*), dále pak dalších neveřejných zasedání pod Radou EU týkajících se GAM či partnerství pro mobilitu. Zároveň jsem se účastnila dvou migračních misí (nástrojů GAM), a to do Arménie a Tanzánie.

<sup>23</sup> Rozhovor proběhl v září 2012 s bývalým zástupcem ČR při ICMPD, do jehož gesce spadala implementace GAM.

text s úředními dokumenty, které zahrnují dokumenty pořizené na úřadech, v mezinárodních a mezivládních organizacích, tedy výroční zprávy, zápisy z jednání, legislativní a nelegislativní akty, smlouvy, programy, deklarační materiály a jiné. Dále jsem zpracovávala archivní data (představující „záznamy či množiny záznamů“) (Hendl 2005: 204) a virtuální data, jež se nacházejí na internetu. Patří mezi ně zejména internetové stránky poskytující údaje, které nejsou k nalezení v úředních záznamech. V souvislosti s rozlišením vztahu k události, využívá práce jak současné, tak retrospektivní dokumenty. Text vedle pramenů cituje rovněž i literaturu sekundární.

Sběrem dat byl získán „informační materiál o realitě“ (Hendl 2005: 207), který jsem se snažila optimálně fixovat, upravit a zobrazit. Z těchto dokumentů byla shromážděna, selektována a posouzena data tak, aby informace vybrané pro tuto práci odpovídaly co nejlépe výše specifikovanému vymezení. Tato práce využívá tzv. redukci dat jako metodu úpravy dat, jež probíhá během jejich analýzy, i metodu tzv. zobrazení dat, která slouží k „názorné organizaci a kompresi informací, například formou tabulek či grafů“ (Miles a Huberman in Hendl 2005: 207). Redukce a zobrazení dat následně posloužily jako vodítko pro formulaci závěrů. Při zpracování dat jsem využívala kategoriální systémy pro kódování dokumentů, tedy jejich rozkrývání směřující k interpretaci a konceptualizaci. Systematicky jsem prohledávala data s cílem nalézt pravidelnosti a klasifikovat tak jejich jednotlivé části. Sestavování kategoriálních systémů a kódování probíhalo jak v teoretické části (například identifikace obecných kategorií v konceptu VMP EU),<sup>24</sup> tak v empirické části. Kódování vedlo například ke vzniku třetí analytické dimenze vnějšího vládnutí EU (úroveň nástrojů vládnutí).

Vztahy mezi kategoriemi byly identifikovány pomocí tabulek. Tabulky obsahovaly kritéria a proměnné, jež fixovaly jednotlivé typy vládnutí pro danou úroveň typologie. Pomocí třech analytických dimenzí byly definovány ideální typy forem vnějšího vládnutí jako určité konfigurace hodnot mnou vybraných proměnných. Ideální typy vnějšího vládnutí vyjadřovaly představy, k nimž jsem vztahovala úvahy vyplývající ze zkoumaných dokumentů. Konkrétně jsem aplikovala otevřené kódování, které lokalizovalo témata a přiřazovalo označení ve vztahu k teoretickým pojmům, jež jsem vytyčila a užívala v teoretickém aparátu.

Samotná konstrukce výzkumu je tedy, za účelem vyšší přehlednosti a při vědomí toho, že v samotném textu se práce s daty i teoriemi prolíná, rozdělena do dvou hlavních částí, teoretické a empirické/praktické/analytické části. Vedle těchto dvou celků existuje samostatný oddíl, kapitola 4 představující genezi vnější migrační politiku EU. Tato kapitola představuje okolnosti, které zasazují vnější migrační politiku EU mimo jiné do širšího kontextu dynamiky

---

<sup>24</sup> Kategorie VMP EU byly částečně dány oficiálním diskurzem, po analýze dokumentů byly zpřesněny.

prostoru SVV a jeho vnějšího rozměru či rozvoje společné migrační politiky EU a vnějších vztahů EU.

Teoretická část představuje konceptuální rámec výzkumu, jenž je v nejobecnější rovině chápán jako „systém obecných výpovědí, které umožňují vysvětlit konkrétní jevy“ (Říchová 2000: 21). Poznatky z odborné teoretické literatury a jejich modifikace pomohla s konstrukcí konceptuálního a analytického rámce. V praktické části pak byly analyzovány konkrétní platformy spolupráce a projevy GAM.

Závěr studie odpověďmi na výzkumné otázky naplňuje výzkumné cíle práce. Zároveň případ vřazuje do širších souvislostí a interpretuje výsledky analýzy jako celek. Tím práce dosáhne shrnujícího závěru o povaze a charakteristice vnější dimenze migrační politiky a o vztazích mezi EU a třetími zeměmi.

## 2.3 Vymezení tématu práce

Prvním krokem při konstrukci jednopřípadové studie je přirozeně výběr samotného případu, formulace problému, tématu výzkumu s jeho obsahovým, časovým i prostorovým vymezením (Říchová 2000: 21). Případ definuje Michal Kořan jako „dostatečně ohraničený aspekt historické epizody či dostatečně ohraničená historická epizoda sama o sobě“ (Kořan 2008: 32). Kořan upozorňuje, že „je nutné dbát na to, aby „ohraničenost“, ať už časová, či tematická, byla natolik významná, že již svou povahou vybízí k jejímu definování jako případu“ (Kořan 2008: 33), proto je potřeba stanovit jasná pravidla, co zahrnuje a co naopak vylučuje (Hesse, Leavy 2011: 258).

Vznik, následný rozvoj a především implementace GAM do vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi je signifikantní událostí, jež zásadně ovlivňuje migrační vládnutí EU. GAM svou povahou přímo vybízí k definování jako případu, neboť měl právě on nastolit kvalitativní změnu vztahů ve vnější migrační politice. Zejména ve světle turbulentních událostí posledních dvou let je potřeba jeho roli ve VMP EU a jeho vliv na výslednou podobu vztahů EU a třetích zemí interpretovat a analyzovat. To odpovídá jednomu z výzkumných cílů práce, jímž je „analyzovat na vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU konkrétní podoby vnějšího vládnutí, jež souvisely s působením Globálního přístupu k migraci v letech 2005-2012.“ Tematická signifikantnost GAM vychází z jeho základní a klíčové koncepce tří (později čtyř) vyvážených tematických dimenzí, jež se jeho implementací měly odrážet ve vnějších vztazích EU.

Při vymezování tématu práce je nutné konstatovat, že problematika vnější dimenze migrační politiky představuje tematicky a geograficky širokou a roztržitou oblast, jež zasahuje do politiky oblasti SVV, vnější dimenze oblasti SVV, zahraniční, rozvojové a vnějších vztahů EU v obecné rovině. GAM je složen z komponentů bilaterální, subregionální a regionální spolupráce v oblasti migrace, v rámci nichž probíhá velké množství často se překrývajících procesů a dialogů. Jejich dynamiku je složité zachytit, jelikož se tyto platformy spolupráce neustále vyvíjejí, rozšiřují, slučují či zanikají. Pro hladkou realizaci výzkumu je proto potřeba téma jasně specifikovat a stanovit tematické a geografické hranice, jež je provedeno operacionalizací konceptu VMP EU v kapitole 3.1 Koncept vnější migrační politiky EU. Přes tuto „roztržitost“ problematiky jsem i nadále přesvědčena, že zaměřením se pouze a jenom na linii GAM ve vnějších migračních vztazích práce získá dostatečné hranice pro identifikaci případu.

Tematicky se práce zabývá výlučně aktivitami spojenými či vycházejícími z GAM. Blízké politiky, jakými jsou další pilíře společné migrační politiky EU (např. schengenská

spolupráce, ochrana hranic, nelegální migrace v souvislosti s vnitřní dimenzí migrační politiky či pracovní migrace), rozvojová politika, zahraniční a bezpečnostní politika, jsou zmíněny okrajově v souvislosti s představením kontextu VMP EU v těch případech, kdy tyto politiky slouží jako nástroje GAM. Cílem předložené práce je primárně analyzovat vzájemné vztahy vznikající nastolením migračního vládnutí EU ve výše uvedených platformách.

Rovněž prostorová ohraničenost GAM přispívá dle mého názoru k jeho vymezení jako signifikantní události pro jednopřípadovou studii. GAM totiž paradoxně není zeměpisně omezen, je to právě ona „globálnost“, pomocí níž se GAM snaží své principy prosazovat rovnovážně v sousedních i vzdálenějších regionech. Jedná se však o obecný přístup, jehož uplatňování (intenzita a stupeň) se v jednotlivých regionech liší, z čehož plynou i různé formy vládnutí. Z důvodu zachování celistvosti práce a zároveň s vědomím určitého limitu rozsahu, jež tato práce musí dodržet, studie operuje se dvěma hlavními geografickými liniemi: (1) jižní dimenze Středomoří a Afriky, (2) východní a jihovýchodní dimenze. Zároveň jsou však i zmíněny v zeměpisné linii, již nazývám „západní“, dva dialogy se zeměmi skupiny AKT – částečně spadající do jižní dimenze – a s regionem Latinské Ameriky a Karibiku (LAK). Pro účely zachování určité integrity předložené práce se text vyhýbá nedávno započatým dialogům s Asií a další iniciativy zmiňuje pouze okrajově.<sup>25</sup>

Podobně i časové vymezení GAM vybízí k jeho definování jako případu, jelikož vznikem konceptu v roce 2005 a ohraničení rokem 2012 umožňuje dostatečně velký prostor pro zhodnocení implementace GAM. Časově je tedy jádro práce zasazeno do období let 2005-2012. V roce 2005 došlo k odsouhlasení GAM závěry Evropské rady, v listopadu 2012 byl text finalizován. Tato časová perspektiva není aplikována na kapitoly týkající se historického vhledu na vývoj vnější migrační politiky a částí týkajících se historického pozadí jednotlivých platforem spolupráce. Mnohé totiž vznikly již před rokem 2005, avšak GAM se do nich po svém vzniku promítl. Zároveň studie představuje *ex-post policy analysis*, jež je zaměřena na minulost a přítomnost, zaměřuje se na implementovanou politiku i na současný průběh implementace (Patton a Sawicki 1993:23 in Veselý 2007: 21), a jejímž cílem je popsat a odhalit účinky určité politiky, popřípadě příčiny jejího selhání (Veselý 2007: 21).

---

<sup>25</sup> V červnu 2009 odsouhlasila EU nové partnerství se Střední Asií s cílem podpořit dialog a spolupráce v oblasti migrace v souladu s GAM. Některé asijské země jsou zahrnuty v procesech spolupráce východní dimenze. EU a Ruská federace se dohodly na zahájení migračního dialogu v rámci Stálé rady partnerství SVV. Společné prohlášení na Konferenci Černého moře (*Black Sea conference*) identifikovalo potřebu prohloubit spolupráci v oblasti migrace v rámci černoomořského regionu a tuto spolupráci též částečně pokrývají platformy spolupráce na východ od EU.

## 2.4 Kvalitativní jednopřípadová studie

Zvoleným nástrojem této práce je kvalitativní případová studie, využívající nejprve deskripci k představení dané problematiky a jejímu základnímu vymezení, na což navazuje samotná analýza předložených informací, jejich zasazení do kontextu, hledání vzájemných souvislostí, porozumění a vyvozování závěrů.

Podle definice Roberta Yina lze případovou studii chápat jako „strategii pro zkoumání předem určeného jevu v přítomnosti v rámci jeho reálného kontextu, a to zvláště když hranice mezi jevem a kontextem nejsou zcela jasné“ (Yin 1994 in Hendl 2005: 108). Dále pak případová studie využívá kvantitativní i kvalitativní data, vykazuje se existencí více proměnných než naměřených datových bodů, je složená z menších časových úseků, podjednotek a proměnných a využívá předchozí teorie, jež usměrňují sběr a analýzu dat (Gerring 2007: 5; Hawkins 2009: 53; Yin 2003). Stejně tak mezi přednosti případové studie patří i generování teorie nové, stejně jako vytvoření nové hypotézy (George, Bennett 1994: 19; Hawkins 2009: 51; Yin 2003: 28).

Případová studie usiluje o „exaktní rekonstrukci jednoho empiricky konkrétního procesu nebo jedné vědecky zajímavé skutečnosti, a to až do takové míry, do jaké je to možné nebo odůvodnitelné“ (Fiala, Schubert 2000: 44). Primárním cílem je tedy hloubkové porozumění specifického tématu, programu, politiky, instituce nebo systému ke generaci znalostí a holistické porozumění problému nebo fenoménu v rámci jeho společenského kontextu (Simons 2009: 21 in Hesse, Leavy 2011: 256; Yin 2003: 2-3). Práce využívá metodu případové studie s ohledem na to, že právě tyto studie nás mohou „hodně naučit o dosud neznámé speciální situaci“, stejně jako nám pomohou „porozumět důležitým aspektům problematické části výzkumu“ (Yin 1994 in Hendl 2005: 112). Zároveň byla metoda zvolena i z důvodu, že lze na takto vystavěný případ aplikovat a upravit konkrétní teorii (Shaughnessy a kol. 1990 in Hendl 2005: 112). Případová studie též umožňuje určitou pružnost, co se množství a typu dat týká, což je pro tento typ práce více než vhodné.

V souvislosti s Yinovým rozlišením případových studií na exploratorní, explanatorní, deskriptivní a evaluační (Yin 1994 in Hendl 2005: 109-110) a v souvislosti s klasifikací obecného účelu výzkumu do kategorií explorační, popisné a explanační (Hendl 2005: 38) vykazuje předložená práce v rozdílných mírách a s ohledem na vytyčené výzkumné cíle znaky exploratorního a explanatorního výzkumu. Prozkoumává relativně nové, či málo probádané téma, jehož součástí je exploratorní či průzkumný výzkum, který má za cíl navrhnout nové koncepty a vztahy pro další část výzkumu. Pomocí tohoto průzkumného výzkumu se formulují výzkumné otázky. Explanační část vysvětluje případ rozváděním



kauzálních řetězců (vztahů, které osvětlují fungování systému) za využití stávající teorie, která vysvětluje některé základní aspekty. Zároveň však práce přichází s návrhem (či úpravou) této stávající teorie. Jedná se tedy o studii řízenou pomocí teorie, jež zároveň usiluje o úpravu teorie stávající.

Bereme-li v úvahu typologii případových studií, profiluje se konkrétně tato práce jako jednopřípadová studie, tedy „detailní analýz[a] případu, který byl zvolen jako objekt výzkumu“, jejíž „cílem je poskytnout hluboké porozumění nebo příčinné vysvětlení vybraného případu“, „zohlednění celkov[ého] kontext[u] události či objektu (sociální, politický, historický), fenoménu či děje a musí zároveň poskytnout komplexní obrázek – musí být zahrnuto co největší množství proměnných“ (Kořan 2008: 33). Slovy Jana Hendla jde o „zachycení složitosti případu, o popis vztahů v jejich celistvosti“ (Hendl 2005: 104). Případem se rozumí určitý objekt, uzavřený systém, který má jasné hranice, svou vnitřní logiku fungování a svou specifickou podstatu (Kořan 2008: 33). Zvolená metoda přímo souvisí s definovaným cílem, jenž chce porozumět konkrétnímu případu a situaci, tedy analýze vztahů EU a třetích zemí v souvislosti se vznikem a implementací GAM.

#### **2.4.1 Disciplinovaná interpretativní případová studie**

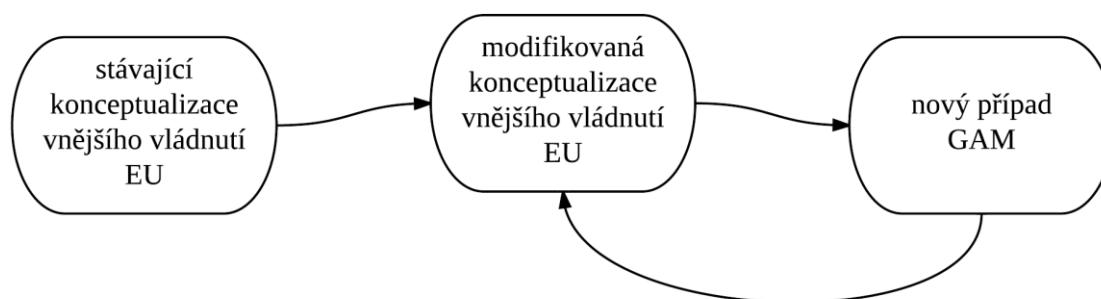
V souvislosti s typologií jednopřípadových studií představuje práce disciplinovanou interpretativní případovou studii (*disciplined interpretative case study*), která stojí na rozhraní vnitřní/jedinečné případové studie a instrumentální případové studie. Zatímco jedinečná případová studie cílí na „hluboké porozumění jednomu jedinému případu“ a již je vlastní „úsilí o celostní a hluboké porozumění komplexním fenoménům bez ambice přispět k prohloubení poznání o fenoménech jiných“ (Kořan 2008: 33-34), slouží instrumentální případová studie k teoretickému poznání, a „studium případu je tedy pouhým nástrojem (instrumentem) pro práci s teorií“ (Kořan 2008: 3 5, srov. Hendl 2005: 107). Právě na „pomezí mezi jedinečnou/vnitřní a instrumentální případovou studií se nachází disciplinovaná interpretativní studie“ (Odell 2004 in Kořan 2008: 34).<sup>26</sup> Podle Johna Odella disciplinovaná interpretativní teorie „interpretuje nebo vysvětluje událost aplikací známé teorie na nový terén“ (Odell 2001: 163).<sup>27</sup> Odell upozorňuje, že tato metoda netestuje teorie, ale ukazuje se, že teorie může být rozšířena na novou událost (Odell 2001: 163). Harry Ekstein si všímá, že disciplinovaná aplikace teorie na případové studie nutí k stanovení teorií rigorózněji, než je to u jiných typů studií (Ekstein 1975 in Odell 2001:163). Z toho Odell vyvozuje, že autoři

<sup>26</sup> Blížkost těchto vymezení dokazuje Michal Kořan slovy, že „i přes interpretativně-hermeneutickou povahu jedinečných případových studií nelze vyloučit, že v budoucnu mohou sloužit jako základ pro obecnější způsob uvažování, či dokonce teorii nebo jako lekce pro budoucí reálná rozhodování“ (Kořan 2008: 34).

<sup>27</sup> John Odell doplňuje, že disciplinovanou interpretativní studii lze využít i v kvantitativním výzkumu, kdy doplní rigorózní data a potvrdí teorii (Odell 2001).

využívající této teorie často přijdou s přídavným příspěvkem - novým návrhem na zlepšení teorie (Odell 2001:163). Zde se projevuje instrumentální prvek disciplinované interpretativní studie. Tato práce si tak klade za cíl přispět k již existující (avšak nekonsistentně aplikované) teorii vnějšího vládnutí EU návrhem na její modifikaci a zlepšení, jelikož nový předmět zkoumání přinesl nové vhledy pro modifikaci stávající teorie. Předložený text vybral za případ fenomén, který považuji za vhodný pro studium pro svou jedinečnost a význam, zároveň však zatím pro jeho výzkum nebyla aplikována konkrétní existující teorie. Modifikovaná teorie tak sice slouží jako vodítko pro identifikování hlavních procesů a proměnných v rámci případu, zároveň však případ částečně představoval nástroj pro práci s teorií, jelikož mě předporozumění případu vedlo k zpřesnění samotné teorie, jak je znázorněno na obrázku č. 1.

**Obrázek č. 1: Využití metody disciplinované interpretativní studie na zkoumaném případě**



Zdroj: autorka.

Na základě výše uvedeného si klade práce za cíl zevšeobecnění získaných poznatků v oblasti teorie vnějšího vládnutí EU, neboť jsem přesvědčena, že představený teoretický rámec lze využít i na další vnější dimenze sektorových politik EU. Zároveň by práce chtěla přispět i k lepšímu teoretickému ukotvení zkoumané problematiky, tedy vnější migrační politiky EU, jelikož tato není v akademické ani politické rovině důstojně reflektována.

## 2.5 Metodologické výzvy

Výše popsaná struktura výzkumu s sebou přirozeně přináší určitá omezení týkající se metodologie a zvolené metody. Prvotní metodologická slabina výzkumu pramení již ze samotné podstaty kvalitativního výzkumu, jemuž se vytýká, „že jeho výsledky představují sbírku subjektivních dojmů“ (Hendl 2005: 52). Podobně i Petr Drulák upozorňuje, že kvalitativní metodologie jsou „méně jednoznačné“, a tudíž „jimi vedené postupy méně závazné a subjektivnější“ a výzkum je „mnohem více ovlivňován subjektivními schopnostmi a představami výzkumníka“ (Drulák 2008: 19). Jelikož jsem si vědoma toho, že každý rozčleňuje sociální realitu pomocí svých hodnotových idejí a ve společenských vědách nemůže tudíž panovat jednotné hledisko, uznávám, že neexistuje ani žádná objektivně pravdivá vědecká analýza sociálních a politických jevů. Výsledky této práce představují v první řadě otisky mého vlastního výzkumu a v neexistenci objektivního poznání tak nespátřuji zásadní problém. V intencích uvedeného empiricko-analytického přístupu se však práce stále snaží o co neobjektivnější analýzu na základě dostupných informací.

V kvalitativním výzkumu je zároveň problematizována nepružnost, nestrukturovanost, neprůhlednost či míra zobecnitelnosti (míra označení poznatků získaných ze studia případu za všeobecně platné) výzkumu. Kvůli těmto charakteristikám ho lze – v porovnání s kvantitativním výzkumem – těžko replikovat a nemůže ani zajistit náhodný výběr (Hendl 2005: 52-53; Shaughnessy a kol. 1990 in Hendl 2005: 112; Fiala, Schubert 2000: 44). Petr Fiala a Klaus Schubert shrnují, že „vzhledem k tomuto problému bývá případovým studiím občas přiznána pouze heuristická hodnota. Často se používají také pro potřeby explorativních studií, ve kterých jsou zkoumané případy popsány pomocí mnoha vyšetřovacích parametrů a proměnných pokud možno co nejpřesněji“ (Fiala, Schubert 2000: 45). Fiala a Schubert podotýkají, že případové studie slouží především k tomu, aby „objevily a nastolily otázky, než aby otázky zodpovídaly“ (Fiala, Schubert 2000: 45). V souvislosti s výše uvedeným uznávám, že učiněné závěry ve společensko-vědním výzkumu se často týkají pouze daného případu a jevu a mají omezenou platnost v prostředí a čase. Přesto jsem přesvědčena, že zvolená případová studie poskytuje jak platné výpovědi o zkoumaném jevu, tak zaručuje přenositelnost aplikovaného teoretického rámce na další případy.

Další problém spatřuje Jan Hendl ve sběru a zpracování (redukci) dat. Případová studie sice umožňuje práci s velkým množstvím rozličných dat a typů dat, avšak samotná analýza dat pro případovou situaci je „náročná činnost vzhledem ke komplexnímu charakteru dat a jejich množství“ a „závisí na dovednostech a snaze výzkumníka, jak bude interpretace případná a přínosná“ (Hendl 2005: 114). Mou snahou bylo zohlednit ve výzkumu všechny relevantní

informace, jež se k případu vztahovaly. Případné opomenutí či zpřesnění některých dat pak bylo reflektováno v doplňujícím interview.<sup>28</sup>

Omezení prací tohoto typu plyne rovněž z povahy jednopřípadových studií, jež pramení z potíží s prokazováním příčinných souvislostí (Shaughnessy a kol 1990 in Hendl 2005: 112). Slovy Kořana, studie „nejsou schopné jednoznačně posoudit, do jaké míry zvolené proměnné ovlivnily výsledek – jsou spíše jistější v posuzování toho, zda a jak“ (Kořan 2008: 40). Specifikování kauzálního mechanismu není vždy možné, existuje i omezená schopnost určit příčinnou váhu kauzálního mechanismu. Tomu se lze vyhnout při jasné definici podmínek v teoretické části, které musí být splněny pro dosažení hypotetického výsledku. Stejně tak, jak poukazuje John Shaughnessy, se však s těmito problémy „v různé míře setkáváme i u výzkumných prací založených na experimentech a statistických šetřeních s velkými rozsahy výběru“ (Shaughnessy et al. 1990 in Hendl 2005: 112). Uznávám problematiku s prokazováním příčinných souvislostí zejména s poukazem na to, že v mnou zvoleném teoretickém rámci se vyskytuje velké množství proměnných, jejichž výsledná konfigurace směřuje k danému typu vnějšího vládnutí. Jsem však přesvědčena, že na výslednou podobu proměnných je třeba pohlížet souhrnně, jelikož vzájemně propojené analytické dimenze fungují pouze jako celek.

V případové studii musí být zajištěny též jednotlivé typy validity (konkrétně konstruktová validita, interní validita a externí validita) a reliabilita (Yin 2003: 33-39). Konstruktová validita se týká navržení správných operacionalizací sledovaných konceptů. Pro maximální dosažení konstruktové validity se výzkum opírá o co největší množství dat. Interní validita se týká správné identifikace příčinných řetězců a vztahů a určení podmínek pro platnost závěrů. I vztahy mezi GAM a existujícími formami spolupráce se snaží práce do nejdetailnější míry zanalyzovat. Externí validita souvisí s přenositelností závěrů, zobecněním a také tím, zda lze pomocí případové studie navrhnout novou teorii. Je zřejmé, že upravenou teorii je nutné dále testovat na jiných oblastech spolupráce, jichž se nabízí nepřeberné množství (např. již několikrát zmiňovaná bezpečnostní politika či politika rozvojová, sociální a jiné). Reliabilitu, tedy spolehlivost, lze zachovat pomocí snahy o systematické udržování plné databáze všech dat a postupů o případu, což považuji za naprostou samozřejmost.

Další riziko vyplývá z metody disciplinované interpretativní studie a spočívá v „selektivní rekonstrukci události tak, aby podpořila upřednostněnou teorii tím, že upozadíme důkazy, jež by byly nekonzistentní s teorií nebo jež by podpořily alternativu“ (Odell 2001: 64). Na druhou stranu však i selekce s určitou předběžnou znalostí o případech však nahrává silnějšímu návrhu výzkumu (George, Bennett 1994: 24). Možnost, jak zabránit jakýmkoliv

---

<sup>28</sup> Viz kapitola 2.2 Struktura výzkumu.

pochybám, spočívá dle Johna Odella ve „věrné prezentaci jedné nebo více nejdůležitějších alternativních teorií a v dotazování (*interrogation*) důkazů pro kontrolu“ (Odell 2001:164). I tato praxe slovy Odella činí interpretativní případovou studii „disciplinovanější“ (Odell 2001:164). Aby se předložená práce této „selektivní rekonstrukci“ vyhnula, nastiňuje vedle teorie vnějšího vládnutí EU i teorii evropeizace a demonstruje její nedostatky pro vysvětlení vzájemných vztahů EU a třetích zemí v oblasti migrace.

## 3. TEORETICKÝ RÁMEC

### 3.1 Koncept vnější migrační politiky EU

#### 3.1.1 Vymezení a definice VMP EU

Jakkoli představuje VMP EU v posledních letech dynamickou doménu integračního procesu EU, jedná se stále o poměrně mladou oblast, jež sama o sobě netvoří jednotnou unijní politiku, nýbrž spíše nejasný průsečík politik jiných.<sup>29</sup> Při exkurzu do minulosti lze konstatovat, že muselo uplynout téměř půl století integračního procesu, než se státy odhodlaly rozvinout spolupráci v oblasti migrace za hranicemi Evropy a přizvat i partnerské země, přičemž systematictější podobu VMP EU získala vznikem GAM v roce 2005. Ten na počátku představoval pod spíše vágním označením „širší program pro rozvoj vztahů EU s Afrikou a středomořskými zeměmi na základě skutečného partnerství“ (Rada EU 2005b: 3). Rok na to měl již GAM připsáno právo „stanovovat soudržné politiky a opatření v oblasti migrace, které řeší dlouhou řadu otázek souvisejících s migrací a spojují různorodé relevantní politické oblasti včetně vnějších vztahů, rozvoje, zaměstnanosti a spravedlnosti, svobody a bezpečnosti. Tento zvolený přístup přináší konkrétní, aktivní solidaritu založenou na sdílení odpovědnosti mezi členskými státy a třetími zeměmi“ (Evropská komise 2006: 2). GAM sloužil jako určité vodítko, podle něhož měly být usměrňovány ostatní politiky tak, aby byla co nejlépe řízena migrace, a nebyl v té době nijak blíže definován. Často se na něj nahlíželo přes uplatňování nástrojů, jež zavedl (např. migrační mise, partnerství pro mobilitu či kooperační platformy) (Rada EU 2008c).

Spolupráce a dialog se třetími zeměmi se postupným vývojem zařadily mezi pět rovnocenných pilířů, z nichž se společná migrační politika skládala. V politickém dokumentu, tzv. Evropském paktu o migraci a azylu, byl GAM pojímán stále jenom za „přístup“, jenž měl zajistit, že se migrace stane hlavním komponentem vnějších vztahů EU a členských zemí (Rada EU 2008d: 13). Teprve na počátku roku 2011 řadí Evropská komise (EK) partnerství se třetími zeměmi do souvislosti s „posilováním vnější migrační politiky“ (Evropská komise 2011e: 15) s tím, že „při vytváření takové politiky by otázky migrace měly být začleněny do celkové politiky vnějších vztahů EU s cílem podporovat její zájmy a potřeby“ (Evropská komise 2011e: 15). Komise poprvé používá termín „vnější migrační politika“, již však nelze

---

<sup>29</sup> Lisabonskou smlouvou došlo k rozdělení kompetencí Unie na ty, které patří výhradně EU, členským státům a oběma (tj. EU i státům). Problematika spravedlnosti a vnitřních věcí je nově upravena v části třetí, v hlavě V Smlouvy o fungování EU, kde se „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“ řadí mezi komunitární politiky EU s tím, že nedotčena zůstala výlučná odpovědnost členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti (Úřední věstník EU 2010a).

zaměřovat s klasickými, svébytnými politikami EU (typu např. společné zemědělské politiky). Navíc se VMP EU vyvíjí v kontextu společné migrační politiky, přesahuje i do vnějšího rozměru SVV a oblasti vnějších vztahů EU, což způsobuje její nejednoznačnost, nejasný záběr a koncepční i praktickou (implementační) roztržitost.

Jak tedy VMP EU definovat? Sandra Lavenex a Nicole Wichmann spatřují vnější dimenzi určité oblasti politiky jako „nový druh zahraniční politiky, jež vzniká vnější projekcí vnitřní politiky“ (Lavenex, Wichmann 2009: 84). Sarah Wolff, Nicole Wichmann a Gregory Mounier pak vymezují vnější dimenzi SVV jako „vrstevnice prostoru politik“ (*contours of a policy universe*), jež představují tematické vnější dimenze rozličných interních bezpečnostních politik, politik v oblasti terorismu, migrace a organizovaného zločinu (Wolff, Wichmann, Mounier 2009b: 10).

Výše uvedené definice spočívají ve vymezení vnější dimenze vůči určitému vnitřnímu prostoru a neberou v úvahu další atributy politiky, jež vznikají nezávisle na politice vnitřní a jež může vnější dimenze obsahovat. Tuto úzkou definici se snažím překlenout předpokladem, že vnější migrační politika nevyužívá pouze „vnitřní nástroje“ společné migrační politiky vůči třetím zemím, nýbrž nástroje vnější migrační politiky sama vytváří. V pojetí této práce VMP EU nepředstavuje pouze „vnější dimenzi migrační politiky EU“, ale svébytný prostor, jenž přesahuje oblast vnitřní politiky do vnějšího prostředí ve všech úrovních *policy analysis* – jak vlastním institucionálním nastavením, způsoby a dynamikou vyjednávání, tak nástroji a výstupy. VMP EU tedy zosobňuje zcela unikátní, sobě vlastní procesy. Práce vychází z definice vnějšího rozměru SVV Thierry Balzacqa, jenž ho charakterizuje jako „samostatnou politiku se svým vlastním *raison d'être* a vlastními mechanismy“ (Balzacq 2008: 1; Balzacq 2009b: 1). Proto pojmám vnější migrační politiku EU jako samostatný politický prostor s vlastními procesy, v němž dochází pomocí Globálního přístupu k migraci k začleňování otázek migrace do celkové politiky vnějších vztahů. Cílem této práce je pak ozřejmit formy spolupráce mezi EU a třetími zeměmi, které při tomto začleňování migrace do vnějších vztahů vznikají.

### 3.1.2 Selekce kategorií VMP EU

Po definici přichází bližší vymezení VMP EU pomocí jednotlivých kategorií. Kategorizace, tj. selekce kategorií, poslouží následné aplikaci teorie vnějšího vládnutí EU.<sup>30</sup> Systematickou kategorizací VMP EU dojde k zahrnutí všech aspektů, jež tento prostor obsahuje.

---

<sup>30</sup> Přestože teorie zůstává i nadále vodítkem pro práci s případem, zvolený případ slouží pro částečnou reformulaci teorie, jak bude naznačeno v kapitole 3.1.2.3 Prováděcí nástroje.

Současný odborný diskurz (jak již bylo naznačeno v kapitole 1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu a stavu poznání) se zabývá již předem vyčleněnými dílčími aspekty VMP EU, bez bližšího přiblížení celého kontextu, z něhož byly vyjmuty. Jelikož tedy stávající odborná literatura kategorizaci VMP EU plně nereflektuje, identifikují jednotlivé kategorie VMP EU na základě rešerše evropsko-unijních dokumentů, zejména z rozmezí let 2005-2012.

V zásadě lze identifikovat celkem tři kategorie VMP EU: (1) tematická dimenze spolupráce týkající se obsahové náplně vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi; (2) geografická dimenze určující země/skupiny zemí, subregiony a regiony, jež s EU spolupracují a v neposlední řadě (3) prováděcí nástroje, pomocí nichž je problematika migrace do vnějších vztahů s partnerskými zeměmi implementována.

Provázanost těchto tří kategorií lze popsat následovně. K začleňování otázek migrace spadajících do různých tematických kategorií (od legální migrace přes nelegální migraci k problematice migrace a rozvoje a mezinárodní ochrany) do celkové politiky vnějších vztahů namířených na *policy targets*, tj. platformy spolupráce, jež sdružují státy zejména podle geografické lokace, dochází za pomoci rozličných implementačních nástrojů (od právních nástrojů po instrumenty politické a operativní povahy). Jednotlivé kategorie se samozřejmě často překrývají s tím, že komponenty spadající do daných kategorií procházely svébytným vývojem. Níže uvedené kategorie se snaží zachytit současný, ustálený stav.

### 3.1.2.1 Tematická dimenze

Obsahovou náplň migračních vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi lze rozdělit na čtyři subdimenze/pilíře: (1) legální migrace a mobilita, (2) nelegální migrace a obchodování s lidmi, (3) migrace a rozvoj a (4) mezinárodní ochrana a vnější rozměr azylové politiky (Evropská komise 2006; Evropská komise 2007a; Evropská komise 2007b; Evropská komise 2007c; Evropská komise 2007d; Evropská komise 2008b; Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f). Toto rozdělení na čtyři pilíře reflektuje sdělení Komise k migraci a mobilitě (Evropská komise 2011f), jež k původním třem pilířům přidalo čtvrtou dimenzi mezinárodní ochrany a vnějšího rozměru azylové politiky.<sup>31</sup> Toto teprve nedávné znovuzavedení tematické výšece mezinárodní ochrany pod GAM je potřeba zohlednit, jakkoli v porovnání s dalšími oblastmi nebudou aktivity v této doméně natolik objemné.

Do dimenze nelegální migrace je od roku 2011 oficiálně včleněno i téma obchodování

---

<sup>31</sup> Jako formální úpravu jednotlivých dimenzí lze rozumět i rozšíření dimenze legální migrace o název „mobilita“. Jednalo se však o formální krok, jelikož téma mobility bylo v tomto rozměru GAM již dříve zohledněno. Oblast mezinárodní ochrany byla původně při vzniku GAM jeho součástí (Evropská komise 2006), avšak posléze vypuštěna. Sdělení komise z října 2008 se jí již nevěnovalo, neboť byla pokryta v samostatném sdělení EK *Policy plan on asylum*. Témata integrace a mezinárodního dialogu, dříve součástí GAM, nebyla též od roku 2008 zahrnuta.



s lidmi (Evropská komise 2011f). Tento krok reflektuje širší chápání bezpečnosti, jež zasazuje problematiku nelegální migrace do širšího kontextu organizované trestné činnosti (Evropská komise 2011e).

Vyčerpávající výčet priorit, témat, právních a ostatních nástrojů, jež představuje obsah spolupráce v oblasti migrace mezi EU a partnerskými zeměmi, je rozčleněn v následujících čtyřech tabulkách dle jednotlivých tematických dimenzí. Výčet v tabulce je rozdělen na priority (témata) a nástroje, jež jsou pro jednotlivé dimenze charakteristické. Pro úplnost je potřeba uvést, že vlastní postup kategorizace nástrojů je proveden v následující kapitole (3.1.2.3 Prováděcí nástroje), avšak pro určitou přehlednost tematických dimenzí je kategorizace nástrojů zohledněna již v následujících tabulkách.

**Tabulka č. 1: Přehled priorit a nástrojů první dimenze „Legální migrace a mobilita“**

	<b>Legální migrace a mobilita</b>
<b>Priorita:</b>	Uspřádání legální migrace a mobility a pružnější nabízení pracovních příležitostí na trhu EU
<b>Regulační nástroje:</b>	<p>Směrnice EU o modrých kartách (Úřední věstník EU 2009b)</p> <p>Návrh směrnice o sezónních pracovnících (Evropská komise 2010e )</p> <p>Návrh směrnice o osobách převáděných v rámci společnosti (Evropská komise 2010f )</p> <p>Směrnice o jediném povolení (Úřední věstník EU 2011)</p> <p>Směrnice o výzkumných pracovnících (Úřední věstník EU 2005c)</p> <p>Směrnice o studentech (Úřední věstník EU 2004)</p> <p>Směrnice o odborných kvalifikacích (Úřední věstník EU 2005d)</p>
<b>Politické a operativní nástroje (témata):</b>	<p>Politický dialog o právním rámci legální migrace</p> <p>Portál EU o přistěhovalectví</p> <p>Síť EURES (poskytující informace o volných pracovních místech)</p> <p>Integrace na trhu práce, sociální začlenění migrantů</p> <p>Politický dialog o prozkoumání úlohy diaspor</p> <p>Posílení spolupráce výměnou praktických informací mezi veřejnými službami zaměstnanosti</p> <p>Evropský monitor volných pracovních míst</p> <p>Přenositelnost práv na sociální a důchodové zabezpečení</p> <p>Vízová politika, vízový kodex, podpora krátkodobé mobility</p> <p>Stimulace cirkulární migrace</p> <p>Užší koordinace při udělování výzkumných grantů, stipendií a stáží</p>

Zdroj: autorka na základě Evropská komise 2006; Evropská komise 2007a; Evropská komise 2007b; Evropská komise 2007c; Evropská komise 2007d; Evropská komise 2008b; Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f.

**Tabulka č. 2: Přehled priorit a nástrojů druhé dimenze „Nelegální migrace a obchodování s lidmi“**

	<b>Nelegální migrace a obchodování s lidmi</b>
<b>Priority:</b>	Boj proti nelegální migraci, převaděčství a obchodu s lidmi
<b>Regulatorní nástroje:</b>	<p>Směrnice o navracení (Úřední věstník EU 2008)</p> <p>Uzavírání dohod o zpětném přebírání</p> <p>Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům (Úřední věstník EU 2009c)</p> <p>Spojení dohod o zpětném přebírání a dohod o zjednodušení vízového režimu</p>
<b>Politické a operativní nástroje (témata):</b>	<p>Posilování systémů řízení migrace: převody dovedností, kapacit a zdrojů směrem k partnerským zemím za účelem boje proti nezákonnému obchodování s lidmi, převaděčství a nelegální migraci a pro posílení integrované správy hranic; výměna operativních informací</p> <p>Strategické využívání nových možností pro Evropskou agenturu pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích (<i>European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders</i>, FRONTEX)</p> <p>Rozšíření výměny informací mezi styčnými úředníky pro přistěhovalectví a jejich protějšky na větší počet partnerských zemí</p> <p>Zesílení spolupráce příslušných agentur EU pro výměnu informací o migraci a organizované trestné činnosti: FRONTEX, Evropský policejní úřad (<i>European Police Office</i>, EUROPOL), Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci (<i>The European Union's Judicial Cooperation Unit</i>, EUROJUST), Evropská policejní akademie, Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (<i>European Asylum Support Office</i>, EASO), Agentura pro základní práva a Evropský institut pro rovnost žen a mužů</p> <p>Spolupráce při zabezpečení dokladů a zneužívání totožnosti</p> <p>Podpora třetích zemí při přijímání a provádění vnitrostátních strategií integrované správy hranic v souladu s normami EU</p> <p>Zahrnutí do dohod se zeměmi mimo EU a do dialogu o migraci a mobilitě iniciativy na lepší ochranu obětí obchodování s lidmi a na zlepšení jejich postavení v rámci boje proti obchodování s lidmi</p> <p>Ratifikace a provádění mezinárodních nástrojů a akčních plánů zaměřených proti obchodování s lidmi</p>

Zdroj: autorka na základě Evropská komise 2006; Evropská komise 2007a; Evropská komise 2007b; Evropská komise 2007c; Evropská komise 2007d; Evropská komise 2008b; Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f.

**Tabulka č. 3: Přehled priorit a nástrojů třetí dimenze „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj a mobilitu“**

	<b>Maximalizace dopadu migrace na rozvoj a mobilitu</b>
<b>Priority:</b>	Zmírnění odlivu mozků Zlevnění remitenčních služeb <sup>32</sup>
<b>Regulatorní nástroje:</b>	-
<b>Politické a operativní nástroje (témata):</b>	<p>Prozkoumání otázky vytvoření mechanismů pro investice do diaspor, zapojení diaspor do rozvoje jejich domovských zemí</p> <p>Podpora členských států v úsilí o usnadnění cirkulární migrace zdravotnických pracovníků a zároveň zamezování odlivu mozků, podpora kodexu zásad při mezinárodním náboru zdravotnických pracovníků vypracovaného Světovou zdravotnickou organizací</p> <p>Sledování uplatňování směrnice EU o modrých kartách<sup>33</sup></p> <p>Ochrana práv migrantů</p> <p>Zkoumání vztahu mezi změnou klimatu a migrací</p> <p>Pomoc partnerským zemím při identifikaci a sledování osob, které provádějí nábor pracovníků; etickým způsobem rozvíjet nábor zdravotnického personálu ze třetích zemí</p> <p>Prozkoumání užitečnosti každoročního fóra pro otázky remitencí</p> <p>Posílení podpory při budování kapacit v partnerských zemích</p> <p>Migrace jako součástí dalších politik</p> <p>Podpora cílených iniciativ spojených s migrací v rozvojových politikách</p> <p>Využití migračních profilů k tvorbě lepší a udržitelnější znalostní základny o souvislostech mezi migrací a rozvojem</p>

Zdroj: autorka na základě Evropská komise 2006; Evropská komise 2007a; Evropská komise 2007b; Evropská komise 2007c; Evropská komise 2007d; Evropská komise 2008b; Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f.

<sup>32</sup> Jedná se o služby spojené se zpětnými finančními toky od migrantů do domovských zemí.

<sup>33</sup> Směrnice o modrých kartách dovoluje členským státům zamítnout žádosti, aby zaručily etický nábor pracovníků, a Komisi umožňuje sledovat její uplatňování s cílem zmírnit odliv mozků (Úřední věstník EU 2009b).

**Tabulka č. 4: Přehled priorit a nástrojů čtvrté dimenze „Mezinárodní ochrana a vnější rozměr azylové politiky“**

	<b>Mezinárodní ochrana a vnější rozměr azylové politiky</b>
<b>Priority:</b>	Rozšíření spolupráce se třetími zeměmi na posílení jejich azylových systémů a vnitrostátních právních předpisů týkající se azylu a zaručení jejich souladu s mezinárodními normami Posílení solidarity s uprchlíky a vysídlenými osobami
<b>Regulatorní nástroje:</b>	-
<b>Politické a operativní nástroje (témata):</b>	Zvýšit úsilí o vyřešení vleklých situací uprchlíků včetně cílené pomoci vysídleným osobám Posilování přesídlování v Evropě ve spolupráci s partnery Regionální programy ochrany <sup>34</sup> EASO Podněcování třetích zemí k zabývání se otázkou osob bez státní příslušnosti Podpora rozvíjení mezinárodního právního rámce pro vnitřně vysídlené osoby Vymezování ve spolupráci s partnery vazby mezi mezinárodní ochranou a rozvojem Rozvíjení koncepce a nástrojů ke zlepšení přechodu mezi humanitární a rozvojovou pomocí

Zdroj: autorka na základě Evropská komise 2006; Evropská komise 2011f.

### 3.1.2.2 Geografická dimenze

Výše zmíněná migrační témata jsou začleňována do vnějších politik směřujících na rozličné země a regiony, jež jsou logicky těmito politikami (či samy od sebe) sdružovány do jednotlivých forem spolupráce. Pro účely této práce nazývám tyto formy spolupráce jednotným termínem „platformy“. Z této logiky lze spolupráci se třetími zeměmi v oblasti migrace systematizovat na základě geografického klíče, jenž rozlišuje: (1) jižní dimenzi (Středomoří, Afrika), (2) východní dimenzi (východní a jihovýchodní regiony sousedící s EU, asijské země) a západní dimenzi v (3) regionu Latinské Ameriky, Karibiku, Tichomoří, včetně

<sup>34</sup> Jedním z příkladů je regionální program ochrany (*regional protection programmes*) v severní Africe, do něhož je zapojen Egypt, Tunisko a Libye. Programy se soustředí na budování ochranné kapacity a azylových systémů. Každou iniciativu v rámci regionálních programů ochrany plánuje Komise doplnit složkou přesídlení jakožto výrazu mezinárodní solidarity a klíčového nástroje k zajištění řádného přístupu k trvalým řešením v EU. Další regionální programy ochrany se nachází ve východní Evropě (Bělorusko, Maldivsko, Ukrajina), v oblasti velkých jezer v Africe a regionu Afrického rohu (Evropská komise 2011f).

Afriky (spolupráce se zeměmi LAK a skupinou zemí AKT).<sup>35</sup>

Unijní politika vnějších vztahů umožnila v těchto geografických dimenzích a regionech vznik konkrétních platforem spolupráce na bilaterální, subregionální či regionální úrovni, do nichž se promítla na základě GAM migrační problematika. Stejně tak se migrační témata dostala do již probíhající spolupráce mezi EU a třetími zeměmi, jež však díky GAM nabýly strukturovanější podoby. Vznikly buďto jako ryze migrační partnerství či představují již nějakou dobu probíhající kooperaci či druh politiky, do níž byly postupně otázky migrace v ucelené podobě začleněny. V souladu s cílem uchovat určitou integritu a celistvost práce bylo vybráno nejširší možné, reprezentativní spektrum deseti platforem v jednotlivých geografických dimenzích, na nichž se bude vnější vládnutí EU analyzovat, a tyto jsou představeny v následujícím přehledu.

Právě kategorizací těchto forem spolupráce vzniknou základní analytické jednotky pro aplikaci teorie vnějšího vládnutí EU. Jsem přesvědčena, že je to pouze aplikace analytických dimenzí vnějšího vládnutí na jednotlivých platformách, jež umožní celistvé pochopení procesu GAM jak z pohledu institucionální, negociační úrovně, tak úrovně nástrojů vládnutí. Zkoumání vnějšího vládnutí EU v oblasti VMP EU pouze z pohledu „izolovaných prvků“ vyňatých z kontextu (pomocí nástroje partnerství pro migraci či readmisních smluv), přináší neoddiskutovatelné zploštění výzkumu, jelikož by došlo k opomenutí těch procesů, jež sice tyto nástroje konkrétně nevyužívají, přesto jsou inherentní součástí GAM.

---

<sup>35</sup> Jak již bylo vysvětleno v kapitole vymezující téma práce (2.3), předložená práce se záměrně nevěnuje některým dialogům, které jsou teprve v počátcích a z nichž by šlo jen obtížně vyvozovat závěry. Práce tím vynechává i dialogy s Ruskou federací, Čínou a Indií. Pracovní skupina na vysoké úrovni k migraci a azylu diskutovala přístup, jaký směřovat k započetí migračního dialogu s Indií teprve v polovině roku 2010 (Rada EU 2010d: 2). V současné době probíhá diskuse o zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických a služebních pasů Indie. Dialog s Indií, stejně jako s Čínou, se tak týká jejich dlouhodobého a stupňujícího se zájmu o zjednodušení vízového styku s EU. V počátcích se nachází dialog EU - USA a dialog EU – Jižní Afrika, jež proběhl v září 2010 (Rada EU 2010e: 4). Diskuse o započetí dialogu o migraci s Ruskou federací proběhla i v rámci Rady stálého partnerství v polovině roku 2010 (Rada EU 2010d: 8). První setkání dialogu EU-Ruská federace o migraci se odehrálo v červnu 2011, kdy si strany vyměnily informace o použití moderních technologií v oblasti migrace a informace o migraci pracovní (Rada EU 2011j: 11). První tematické setkání věnované mezinárodní ochraně proběhlo v prosinci 2011. V březnu 2012 proběhlo druhé tematické setkání v rámci EU – RF migračního dialogu, které se zabývalo otázkami nelegální migrace. Stejně tak nejsou zahrnuty jednotlivé bilaterální dialogy se třetími zeměmi, jež stávající procesy nepokrývají z důvodu daného limitu pro rozsah disertační práce. I bez těchto dialogů jsem přesvědčena, že si práce zachovává vypovídací hodnotu. Práce se ani nezabývá globálními iniciativami, do nichž je EU zapojena – Společná iniciativa EU OSN k migraci a rozvoji (*Joint Initiative on Migration and Development*), působení v Globálním fóru k migraci a rozvoji (*Global Forum on Migration and Development*, GFMD).

**Tabulka č. 5: Přehled platform spolupráce na jednotlivých úrovních v daných geografických dimenzích**

<b>Dimenze</b>	<b>Úroveň</b>	<b>Platforma spolupráce</b>
jižní, východní	bilaterální	Evropská politika sousedství
jižní	regionální	Partnerství EU-Afrika o migraci, mobilitě a zaměstnanosti
jižní	subregionální	Evropsko-africký proces k migraci a rozvoji
jižní	subregionální	Dialog o středomořské tranzitní migraci
jižní	subregionální	Unie pro Středomoří
východní	bilaterální, subregionální	Východní partnerství
východní	regionální	Pražský proces
východní	subregionální	Budapešťský proces
západní	regionální	Strukturovaný dialog EU se státy Latinské Ameriky a Karibiku
západní	regionální	Dialog EU se státy Afriky, Karibiku, Tichomoří

Zdroj: autorka na základě Evropská komise 2006; Evropská komise 2007a; Evropská komise 2007b; Evropská komise 2007c; Evropská komise 2007d; Evropská komise 2008b; Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f; Evropská komise nedatováno d: 12-14).

Tyto platformy spolupráce se výrazně liší, co se jejich složení, počtu aktérů, organizační struktury, historie či cílů týká. Některé procesy mají pevnou, centralizovanou strukturu v Bruselu, jiné operují s malým sekretariátem podporovaným mezinárodní organizací. Jiné platformy vznikaly buďto jako evropsko-unijní iniciativy, další bez přímé vazby na EU, jež se postupným vývojem platformy a inkluzí GAM zpětně vytvořila. Některé platformy do sebe splynuly či se překrývají. V jednotlivých platformách se liší i témata spolupráce, kombinace použitých nástrojů, stejně jako celková intenzita, s níž je GAM uplatňován. Atributy platform budou zkoumány analytickými liniemi vnějšího vládnutí EU v páté kapitole. Platformy se též liší podle úrovně vztahů. Týkají se bilaterálních vztahů (EU versus třetí země), vztahů na subregionální úrovni (EU versus část regionu) či na regionální úrovni (EU versus region).

### **3.1.2.3 Prováděcí nástroje**

S příslušným migračním *acquis* došlo s rozšířením spektra vnějších aktivit o migraci

k vytvoření a využívání dalších právních předpisů a jiných nástrojů zajišťujících širokou základnu mechanismů pro spolupráci s třetími zeměmi (Evropská komise 2005b). Právě kategorizace širokého spektra nástrojů VMP EU podle určitého klíče je dalším způsobem, jak systematizovat a lépe porozumět VMP EU. Nástroje VMP lze zařadit mezi důležitý atribut vládnutí, resp. mezi jednu z analytických dimenzí, jež bude vnější vládnutí zkoumat. Využití konkrétního nástroje jako reakce na určitý problém napovídá, jaké má politika záměry, současně má každý z nástrojů jiné účinky a jeho využití má vliv na výslednou formu vládnutí (srov. Balzacq 2009b). Při systematizaci nástrojů vycházím z tzv. analýzy instrumentů politik (*policy instrument analysis*), s níž, jakožto s jedním z dosud málo prozkoumaných teoretických přístupů k vládnutí, pracuje Thierry Balzacq (Balzacq 2009b: 3, 7). V této kapitole navrženou typologii nástrojů pak dále využívám při aplikaci teorie vnějšího vládnutí EU v tzv. analytické úrovni „nástroje vládnutí“ (viz kapitola 3.2.4.4 Úroveň nástrojů vládnutí).

Balzacq definuje nástroje vládnutí jako „identifikovatelný společenský a technický nástroj nebo prostředek (*device*) představující specifický obraz společenské reality a pomocí něhož je uspořádána veřejná aktivita za účelem řešení problému“ (Balzacq 2008: 11). Dle Balzacqa nástroje specifikují aktéry a jejich vzájemný vztah. Mohou být operativní, technické či se týkají konkrétní oblasti, a vedle technického řešení veřejného problému, nesou i politické a symbolické prvky (Balzacq 2008: 12).

Literatura zachycující rozličné typologie nástrojů politiky je poměrně bohatá. Balzacq zmiňuje typologii pěti nástrojů Anne Schneider a Heleny Ingram, jež dělí nástroje podle důrazu na chování, které se nástroje snaží změnit, a to na autoritativní, stimulační (*incentive*), budující kapacity (*capacity*), symbolické (*symbolic*) a vzdělávací (*learning*) (Schneider, Ingram 1990 in Balzacq 2008: 12-13). Lorraine McDonnell a Richard Elmore třídí nástroje podle intervenční strategie, již vláda využívá, a rozlišují instrumenty dle čtyř typů na mandáty, nástroje pro budování kapacit, nástroje pro změnu systému (*system changing*) a pobídkové nástroje (*inducements*) (Elmore, McDonnell 1987 in Balzacq 2008: 19). Balzacq na základě výše zmíněných typologií nastiňuje vlastní typologii tří druhů nástrojů. První z nich jsou regulační nástroje, tedy nástroje mířící na dosažení bezpečnostních cílů, akční plány, sdělení EK, rámcová rozhodnutí či nařízení. Tyto nástroje dle Balzacqa normalizují chování partnerů, ovlivňují chování společenských aktérů tím, že dovolují určité praktiky a zakazují určité typy aktivit. Druhý typ představují pobídkové nástroje bez donucovacího aspektu, jež se zaměřují na stimulaci partnerů k účasti na relevantních aktivitách v oblasti určité politiky. Poslední typ nástrojů na budování kapacit pomáhá při získávání dovedností, jež umožňují rozhodování a úspěšný výkon aktivity (Balzacq 2008: 19-20).



Přestože typologie Thierry Balzacq představuje nosné východisko, je potřeba tuto typologii konkretizovat a upravit. Balzacq totiž zanedbává klíčový aspekt vnějšího vládnutí, tedy vyhýbá se politickým nástrojům, přestože dle něho nástroje mají, jak již bylo výše zmíněno, politickou a symbolickou funkci (Balzacq 2008: 18). Dle mého názoru to jsou právě politické dialogy, společné deklarace či akční plány, jež se od ostatních nástrojů liší, Unie je hojně využívá a zasluhují si tak samostatnou kategorii politických nástrojů. Naopak pobídkové nástroje a nástroje na budování kapacit v podobné míře stimulují partnery ke spolupráci, proto by bylo na místě uvažovat o nich jako o jedné kategorii nástrojů. Balzacq mě nepřesvědčil ani poměrně úzkým vymezením regulatorních nástrojů, jež dle něho vždy míří na bezpečnostní cíle. Navíc práce nesdílí s Balzacqem přiřazení sdělení Komise či akčních plánů mezi regulatorní nástroje. Jakkoli se tyto snaží „normalizovat vztahy“, nezakládají dle mého názoru žádný právní vztah, podle něhož by byly relace regulovány. Proto představují vlastní rozlišení nástrojů na (1) regulatorní nástroje, (2) politické nástroje a (3) operativní nástroje.

### **Regulatorní nástroje**

Co se bližší specifikace nástrojů týká, regulatorní nástroje se snaží ovlivnit chování států a nabývají většinou podobu právního vztahu. Usměrnují chování (povolují či zakazují aktivity), mohou mít donucovací aspekt a plynou z nich pro smluvní strany závazky. Využívají hierarchický přenos politik a pravidel spolu s kondicionalitou a jejich využívání směřuje k harmonizaci právního řádu partnerské země s *acquis*. Mezi regulatorní nástroje spadají právně závazné akty, jež Smlouva o fungování EU v článku 288 klasifikuje jako nařízení, směrnice, rozhodnutí (právně závazné akty), spolu s doporučeními a stanovisky jako právně nezávaznými akty (Úřední věstník EU 2010a). Regulatorní nástroje představují i dohody (například o přidružení) s jednou i více třetími zeměmi, jež stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení (Úřední věstník EU 2010a: Hlava V, č. 217). V současné době ve spolupráci se třetími zeměmi využívá EU devět dohod o vízové facilitaci<sup>36</sup> a 13 readmisních dohod se třetími zeměmi,<sup>37</sup> stejně jako sedm směrnic týkajících se legální a nelegální migrace (Evropská komise 2011h).

---

<sup>36</sup> Albánie (2008), Bosna a Hercegovina (2008), Černá Hora (2008), Bývalá jugoslávská republika Makedonie (FYROM) (2008), Moldavsko (2008), Ruská federace (2007), Srbsko (2008), Ukrajina (2008) a Gruzie (2011) (Evropská komise 2012b).

<sup>37</sup> Albánie (2005), Bosna a Hercegovina (2007), Černá Hora (2007), FYROM (2007), Gruzie (2010), Hong-Kong (2002), Makao (2004), Moldavsko (2007), Ruská federace (2007), Pákistán (2010), Srbsko (2007), Srí Lanka (2005) a Ukrajina (2008). Od roku 1999, kdy byla pravomoc v této oblasti svěřena ES, vydala Rada směrnice pro jednání Komise s 18 třetími zeměmi. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost existuje pro uzavírání readmisních dohod jasný právní základ. Smlouva o fungování EU, konkrétně článek 79/3, uznal poprvé explicitní pravomoc Unie uzavírat dohody se třetími zeměmi v souvislosti s opatřeními týkajícími se readmisí nelegálních migrantů (Úřední věstník EU 2010a). Až na několik výjimek (zejména země západního Balkánu,

Konkrétně pak například readmisní dohody zavazují smluvní strany ke zpětnému přebírání vlastních státních příslušníků a za určitých podmínek také státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti. Tyto dohody jsou často vyjednávány paralelně s dohodami o vízové facilitaci, tedy smlouvami o usnadnění vydávání krátkodobých víz. Readmisní dohody jsou po podepsání předmětem administrativních procedur a monitoringu a zároveň otevírají příležitosti pro další dialog a operativní spolupráci či jim naopak politické nástroje předchází. Opatření ohledně budoucí spolupráce v oblasti migrace a návratů se stávají součástí bilaterálních smluv, dohod o přidružení (*Association Agreements, AA*), dohod o partnerství a spolupráci (*Partnership and Cooperation Agreements, PCA*) či v případě dohody z Cotonou součástí multilaterálních smluv od počátku 90. let 20. století. Migrační klauzule se týkají spolupráce při společné správě migračních toků, povinné readmisi všech nelegálních migrantů, dále pak spolupráce na vízové politice, ochraně hranic, azylu, či integrace legálních migrantů žijících v EU.

### **Politické nástroje**

Politické nástroje mají pobídkový, dobrovolný charakter, jenž stimuluje a láká partnery ke společným aktivitám či tyto aktivity společně formují. Konkrétně pod tyto nástroje spadá politický dialog, politické deklarace či dokumenty a akční plány, z nichž dialog vychází (srov. Balzacq 2008: 19). Jakkoli se jedná o nástroje, jež zakládají symetrické vztahy mezi partnery, nejsou tyto prosté hierarchických prvků, jakými disponují nástroje regulatorní (například přenos politiky či kondicionalita). Příkladem jsou partnerství pro mobilitu. Politický nástroj partnerství pro mobilitu (srov. Weinar 2011: 9; Rada EU 2012h: 12) představuje „klíčový cíl VMP EU“, zejména co se jižního Středomoří týká (Evropská komise 2011c: 7).<sup>38</sup> Obecně reprezentují jednu z nejpokročilejších a zároveň nejviditelnějších forem spolupráce mezi EU a partnerskými státy. Slovy Sergia Carrery a Raüla Sagregy reprezentuje partnerství pro mobilitu „klíčový a nejslibnější nástroj pro začlenění opatření pracovní migrace do vnějších vztahů EU“ (Carrera, Sagrega 2009: 1). Partnerství pro mobilitu řadím mezi politické nástroje, jakkoli jsem si vědoma jeho implementačních operativních aktivit a jeho směřování k uzavírání regulatorních nástrojů.

---

Moldavsko a Gruzie) trvají jednání o readmisních dohodách ve všech zemích velmi dlouho. V případě Maroka například obdržela Komise směrnice pro jednání v roce 2000, první kolo jednání proběhlo v roce 2003 a v současnosti dospěla jednání do 15. kola, přičemž jejich rychlé dokončení není příliš pravděpodobné. V případě Číny a Alžírsko se Unii dokonce ani nepodařilo jednání formálně zahájit (Evropská komise 2011d).

<sup>38</sup> Nově se ve sdělení hovoří o dialogích o migraci a mobilitě, jež předchází návrhu na jednání o partnerství pro mobilitu. Pokud země není připravena na uzavření partnerství, navrhne se v rámci společného dialogu tzv. Společný program pro migraci a mobilitu. Program by měl stanovit řadu společných doporučení, cílů a závazků pro dialog a spolupráci a měl by obsahovat balíček zvláštních podpůrných opatření nabízených EU a zúčastněnými členskými státy (Evropská komise 2011f: 10-11).

Partnerství v oblasti mobility byla uzavřena s Moldavskem (2008), Kapverdy (2008), Gruzii (2009) a Arménií (2011), EK nadto plánuje uzavřít partnerství s Ghanou či severoafrickými státy. Jedná se o nezávaznou, multilaterální politickou deklaraci obsahující plný soubor politických závazků, jež jsou však právně nezávazné, doplněnou o konkrétní budoucí aktivity mezi EK, zainteresovanými členskými státy a partnerskou zemí. Tyto aktivity nabývají podoby ať už nástrojů regulatorních (Unie například nabízí zjednodušení vízového režimu na základě současně vyjednané dohody o zpětném přebírání) (Evropská komise 2011f: 10-11), či operativních. K realizaci navrhovaných partnerství však dojde až na základě závazku, že dotyčná země splní konkrétní podmínky (Evropská komise 2011c: 7).<sup>39</sup> Na tyto snahy však kritici nahlíží jakožto na díla rétoriků než na realitu praxe (Lavenex, Kunz 2008: 451). Samotného partnerství s Arménií se účastní pouze deset zemí EU, jež implementují své bilaterální projekty s třetí zemí, jakkoli se partnerství „tváří“ být celounijní iniciativou. Nelze však opomenout fakt, že pro třetí země je oficiální záštita EU nad partnerstvím velmi signifikantní. Vstupují totiž do vztahů s EU jako politickým aktérem, nikoliv pouze s jednotlivými členskými státy, v čemž tkví symbolika partnerství.

Další přímý politický nástroj pro započetí dialogu o migraci a azylu mezi EU a třetí zemí (zástupci veřejného státního i občanského sektoru) představují migrační mise. Výběr zemí pro migrační mise je však plně v gesci Evropské komise a členských států (Weinar 2011: 9), jež rozhodují podle aktuálních zájmů a preferencí, s jakou zemí naváží užší spolupráce.<sup>40</sup> Migrační mise má charakter informativního dialogu mezi EU a partnerskou zemí, během něhož jsou detekovány případné oblasti spolupráce.

### **Operativní nástroje**

Operativní nástroje na budování kapacit zahrnují dobrovolné nástroje technické povahy orientované na proces. Jedná se obvykle o konkrétní výstupy operativní spolupráce (budování kapacit, určování společných standardů) či kroky, jež k nim vedou (výměna informací a osvědčených postupů formou workshopů či seminářů). I zde se, podobně jako u politických nástrojů, mohou objevovat hierarchické prvky. Příkladem jsou migrační profily.

---

<sup>39</sup> Ve společné deklaraci ustavující Partnerství pro mobilitu s Arménií se státy dohodly na lepším řízení legální a pracovní migrace s podmínkou ohledu na zvýšenou spolupráci v oblasti migrace a rozvoje, stejně jako boje proti nelegální migraci a obchodu s lidmi (Rada EU 2011h: 2).

<sup>40</sup> Doposud proběhlo 15 misí do těchto zemí: Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Etiopie, Ghana, Gruzie, Jižní Afrika, Kamerun, Kapverdy, Keňa, Mauritánie, Nigérie, Senegal, Tanzanie a Ukrajina (stav k září 2012). Následné kroky po proběhnutí mise obsahují posouzení, zda má vzniknout platforma pro spolupráci (ze které by mohlo vzejít partnerství pro migraci). Follow-up je víceméně v rukou EU a členských států, kdy místní zastoupení předsednictví Rady a Evropská komise vypracují zprávu včetně pracovního plánu a doporučení, zda platformu zřídit či ne. O výsledku rozhodnou opět členské státy na zasedání pracovní skupiny HLWG. Blíže viz *Guidelines for the follow up to EU missions to Africa on Migration issues* (Rada EU 2008ch). V současné době na HLWG probíhají diskuze, jak tento nástroj zefektivnit.

Tyto operativní nástroje slouží ke sběru a analýze relevantních informací nezbytných k tvorbě konkrétních opatření pro danou situaci v oblasti migrace a rozvoje či k poskytnutí technické a finanční pomoci.<sup>41</sup> Již se uplatňují ve více než 70 zemích na celém světě (Evropská komise 2011f), přesto, jak poznamenává Agnieszka Weiner, jsou tyto profily často vnímány třetí stranou jako „vnucený mechanismus pro monitoring“ (Weinar 2011: 10). Jako shrnutí výše uvedeného slouží následná tabulka, jež s uvedením konkrétních případů rozlišuje tři typy prováděcích nástrojů.

---

<sup>41</sup> Od roku 2005 financovala Evropská komise v zemích mimo EU přibližně 300 projektů souvisejících s migrací, a to v hodnotě 800 milionů eur (stav k roku 2011) (Evropská komise 2011f).

**Tabulka č. 6: Přehled typologie nástrojů a příkladů jednotlivých nástrojů v oblasti VMP EU**

Typy nástrojů	Příklady nástrojů
<b>Regulatorní nástroje</b>	bilaterální a mezinárodní dohody mezi EU a partnerskou zemí, dohody o přidružení, dohody o partnerství a spolupráci, dohody a programy spolupráce obsahující klauzule o migraci, dohody o zjednodušení vízového režimu, dohody o zpětném přebírání (tzv. readmisní dohody), směrnice o legální a nelegální migraci
<b>Politické nástroje</b>	politický dialog, migrační mise, politické deklarace, akční plány, partnerství pro mobilitu, společné agendy o migraci a mobilitě, dialogy o migraci a mobilitě
<b>Operativní nástroje</b>	nástroje programové a projektové povahy implementované prostřednictvím FRONTEX, EASO, Evropské nadace odborného vzdělávání ( <i>European Training Foundation, ETF</i> ), Iniciativy MIEUX – odborných znalostí EU o migraci ( <i>Migration EU Expertise, MIEUX</i> ), Kanceláře pro technickou pomoc a výměnu ( <i>The technical assistance exchange office, TAIEX</i> ), Mezinárodního centra pro rozvoj migrační politiky ( <i>The International Centre for Migration Policy Development, ICMPD</i> ), IOM; regionální programy ochrany, semináře, konference, workshopy, migrační profily, mapovací nástroje, studie, statistické zprávy, platformy pro spolupráci, <sup>42</sup> výměny odborníků, twinning, cílené projekty a programy

Zdroj: autorka na základě Evropská komise 2006; Evropská komise 2007a; Evropská komise 2007b; Evropská komise 2007c; Evropská komise 2007d; Evropská komise 2008b; Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f Evropská komise nedatováno d: 8-9.

Velké množství nástrojů, jež GAM od svého vzniku využívá, spolu s nedávno zavedenými nástroji (např. společné agendy pro migraci a mobilitu) přispívá ke zjevné nesystematizaci a roztržštění již takto nesourodého politického prostoru, jež VMP EU představuje. Výše uvedená typologie nástrojů GAM se snaží kategorizací alespoň částečně zpřehlednit současný stav.

<sup>42</sup> Jedná se o konkrétní, přímý, specifický nástroj GAM. Platforma pro spolupráci byla například ustanovena v Etiopii na omezenou dobu (Evropská komise 2011f: 10), v rámci níž dochází k dialogu na místní úrovni mezi představiteli EU, členských států a partnerských zemí. Jen pro upřesnění, tyto platformy jako nástroje GAM jsou odlišné od používaného termínu v této práci - „platformy spolupráce“. „Platformami spolupráce“ specifikují deset procesů spolupráce, pod něž se sdružují státy především podle geografického určení a do nichž se promítl či jež zformoval GAM.

## 3.2 Teorie vnějšího vládnutí EU

### 3.2.1 Vládnutí versus vláda

Operacionalizace konceptu vnějšího vládnutí EU, tedy vymezení typů vnějšího vládnutí a příslušných analytických rovin, jež budou následně aplikovány na jednotlivé platformy v kontextu VMP EU, vyžaduje exkurz do vývoje, terminologie a typologie existujících konceptů vnějšího vládnutí. Koncept vládnutí prošel vývojem nejen v samotné politické vědě, nýbrž i v evropských studiích, mezinárodních vztazích a dalších vědních oborech, jako je ekonomie či management (Börzel 2010: 193; Veselý 2004: 11). Široké využití konceptu vládnutí v mnoha vědních disciplínách má za následek jeho proměnu, definiční roztržitost a neukotvenou povahu (Betts 2010: 4; Pierre, Peters 2000: 7; Veselý 2004).<sup>43</sup> Pružnost konceptu vládnutí je jeho předností a zároveň i nedostatkem, neboť vládnutí je procesem a systémem sice velmi flexibilním, ale zároveň velmi křehkým a zranitelným (Blahož 2004: 24-25).

Volné pojetí vládnutí předpokládá pestré prostředí vyznačující se velkým počtem aktérů a úrovní. Toto je obzvláště případ EU s ohledem na mnohostranný charakter prostředí tvorby unijních politik. Pro Jamese Rosenaua je „vládnutí víc než vláda“ (Rosenau 1992: 3), kdy dochází k posouvání autority simultánně směrem vzhůru k nadnárodním aktérům a dolů směrem k subjektům subnárodním (Rosenau 1992: 2). Dle Jona Pierra se vláda (*government*) soustředí na centralizovanou autoritu, jež projevuje svoji vůli ve společnosti s cílem zajistit plánované cíle. Vládnutí (*governance*) oproti tomu zahrnuje do regulace společnosti či mezinárodního systému i další politické aktéry (Pierre 2000: 3–4 in Kirchner 2006: 949). V tomto smyslu je za hlavní atribut vládnutí, jež ho odlišuje od vlády, považována neexistence jediného autoritativního tvůrce pravidel/politiky (*rule-maker*). Zatímco vláda je spojována s aktivitami formální autority, vládnutí souvisí s aktivitami podpořenými společnými cíli, které nemusí nutně souviset s právně a formálně předepsanými pravidly (Rosenau 1992: 4). Dále vládnutí svým inkluzivním charakterem poskytuje otevřené fórum různým subjektům, sektorům, využívá racionalitu trhu, vládní instituce, ale též začleňuje neformální, nevládní mechanismy (Rosenau 1992: 4). Jinými slovy řečeno, týká se všech aktivit společenských, politických a administrativních aktérů, kteří vedou, řídí, kontrolují a zvládají společnost (Kooiman 1993: 2). Tyto „nové, moderní interaktivní formy“ nazývá Jan

---

<sup>43</sup> Volker Schneider dokonce poznamenává, že v této konceptuální vágnosti termínu je ukryto „tajemství jeho úspěchu“ (Schneider 2004: 25 in Kohler-Koch, Rittberger 2006: 30). Problematizován je i český ekvivalent anglického termínu *governance*. Snaha o nalezení českého ekvivalentu termínu *governance* není příliš úspěšná. V souladu s českou politologickou literaturou se přikláním k používání termínu „vládnutí“, přestože samotný termín „vládnutí“ definatoricky evokuje hierarchické vztahy, jakkoli dle mého soudu zahrnuje i nehierarchické relace.

Kooiman „společensko-politické vládnutí“ (*social-political governing/governance*) a jsou výsledky neustálého procesu a interakce veřejných a soukromých aktérů (Kooiman 1993: 2). Kooiman se nezajímá pouze o samotné aktéry, ale i jejich „vzájemné zvládání aktivit“ (*their governing activities in conjunction with each other*) (Kooiman 1993: 5). V návaznosti na výše uvedené tato práce zkoumá nejen institucionální nastavení politických a společenských aktérů vládnutí, ale i rovinu vzájemné regulace vztahů mezi aktéry, vzájemného zvládání problémů, konečných výsledků a výstupů z těchto relací, a tudíž se ptá i po vzniklých formách vládnutí.

### 3.2.2 Koncept víceúrovňového vládnutí

Vládnutí se stalo populárním tématem výzkumu v evropských studiích, zejména v souvislosti s integračním procesem, jenž přesunul národní suverenitu z domácí na evropskou úroveň (Jachtenfuchs 2001: 246 in Kohler-Koch, Rittberger 2006: 32). Beate Kohler-Koch a Berthold Rittberger hovoří o „nové vlně vládnutí“ (*governance turn*) v evropských studiích, jež má konceptuální, empirické a institucionální základy (Kohler-Koch, Rittberger 2006: 32-33).<sup>44</sup> Tento „obrat k vládnutí“ je popisován jako vzestup politologických analýz a nových teoretických přístupů k vládnutí, které doplňovaly či dokonce vytlačovaly dosud dominantní přístupy, jež vzešly z oblasti mezinárodních vztahů (Fiala 2007: 154; Kratochvíl 2008: 149). V tomto chápání jsou Evropská společenství pojímána jako „nesporně existující sociální fakt“, v jehož rámci dochází k vládnutí (Kratochvíl 2008: 149).

Vládnutí se dlouhou dobu využívalo ke zkoumání a vysvětlování změn uvnitř systému rozhodování EU, jenž byl označen za „unikátní systém víceúrovňového vládnutí, který nemůže být srovnán s žádnou jinou formou politického pořádku, jež by byl znám na národní nebo mezinárodní úrovni“ (Börzel 2010: 192). Postupně byl koncept vládnutí použit i na vnější vztahy EU (Friis, Murhpy 1999). Slovy Sandry Lavenex zaznamenal koncept vládnutí „úchvatné rozšíření ve společenských vědách; velkou rychlostí se přemístil ze sféry domácí politiky do evropských studií a čím dál častěji je aplikován na vnější vztahy EU a mezinárodní vztahy“ (Lavenex 2008: 940).

Vznik víceúrovňového vládnutí jako jedné z teorií evropské integrace bylo přímo podmíněno vývojem ES v průběhu 80. a 90. let 20. století, zejména novou podobou EU po přijetí Maastrichtské smlouvy.<sup>45</sup> Nový přístup k procesu evropské integrace vymezil v roce

---

<sup>44</sup> Změna ve vládnutí se týká vývoje jak v oblasti analýzy politiky (nástroje, podmínky formulace politik a implementace spolu s rozmanitostí nastavení aktérů), tak v mezinárodních vztazích (transformace systému jak na celounijní, tak národní úrovni a jeho pravděpodobný dopad na schopnost řešit problémy) (Kohler-Koch, Rittberger 2006: 32-33).

<sup>45</sup> Lavenex poukazuje, že v evropských studiích byl termín vládnutí uveden jako protíváha tradiční „komunitární metodě“, založené na nadnárodní formulaci práva ES (Lavenex 2008: 940).

1993 Gary Marks jako „systém průběžného vyjednávání zakotvený ve vládách na několika teritoriálních úrovních“ (Marks 1993: 392, Marks et al. 1996 in Kohler-Koch, Rittberger 2006: 34). Nad rozhodováním nemají monopol vlády členských států, ale je rozšířeno na různé úrovně rozhodovacího procesu (subnárodní, národní, nadnárodní) (Kohler-Koch, Rittberger 2006: 34). Později již Gary Marks a Liesbet Hooghe upřesnili, že pojem „víceúrovňové/mnohoúrovňové“ označuje vzájemnou závislost aktérů prolínajících se na různých teritoriálních úrovních (lokální, regionální, národní, nadnárodní), zatímco termín „vládnutí“ se týká vzrůstající důležitosti nehierarchických forem politického rozhodování (např. sítě, v rámci nichž působí veřejní i soukromí aktéři) (Hooghe, Marks 2001 in Kohler-Koch, Rittberger 2006: 33). EU byla považována za „unikátní systém víceúrovňového vládnutí, jenž nemůže být srovnán s žádným jiným politickým pořádkem, který je znám na národní nebo nadnárodní úrovni“ (Börzel 2010: 192). Kompetence mezi různými úrovněmi vlády se navzájem přesahovaly, stejně tak jako docházelo k interakci politických aktérů mezi jednotlivými úrovněmi i uvnitř úrovní. Vládnutí jednoduše neprodukovaly národní státy, nýbrž rovněž EU, respektive další aktéři (Friis, Murphy 1999: 8; Rosamond 2000: 110-111).<sup>46</sup>

Dle Vlastimila Fialy jsme svědky „zásadní proměny evropského integračního procesu“ (Fiala 2007: 152), EU se chová jako „specifický politický systém“ (Fiala 2007: 152; srov. další pojetí viz Kratochvíl 2011).<sup>47</sup> Podle Petra Kratochvíla s odkazem na Simona Hixe toto pojetí počítá s ES/EU jako s „komplexním politickým systémem, který disponuje určitým rozložením pravomocí mezi členské státy a různé unijní orgány“ (Hix 1998 a 2005 in Kratochvíl 2011: 6). Obdobně Gary Marks a Liesbet Hooghe vychází z přesvědčení, že EU není ani mezinárodní režim, ani mezinárodní/regionální organizace, ale přeměňuje se v politický systém, ve kterém se aplikuje zvláštní model vládnutí (Hooghe, Marks 2003: 2 in Fiala 2007: 154). Tento model lze zkoumat čistě politologickými přístupy, analýzou politických sítí (*policy-network analysis*), regulovaným politickým rozhodováním (*regulatory policy making*), konstitucionalizací (*constitucionalization*) a víceúrovňovým vládnutím (Fiala 2007: 154). Všechny tyto přístupy se zaměřují na způsob a místo rozhodování a vládnutí uvnitř systému EU.

Nicméně většina pozorovatelů i nadále považovala politický systém EU za neefektivní a bez demokratické legitimacy, s čímž souvisela i neochota členských států poskytnout regulační

---

<sup>46</sup> Literatura o vládnutí se stala atraktivní pro studium politických institucí a procesů uvnitř EU, jelikož nabídla koncepty, které mohly být rovněž použity na mezinárodní instituce a národní státy (Börzel 2010: 192). EU byla konceptualizována jako systém síťového vládnutí (Kohler-Koch 1996), kde autoritativní alokace hodnot vyjednávaly státy a společenští aktéři (Börzel 2010: 192). Nevznikl však nový hierarchický stát na úrovni EU (Friis a Murphy 1999: 8), ale vzniká vládnutí, které je produkováno v komplexním, polycentrickém systému EU (Young 1994:15 in Friis a Murphy 1999: 8-9). Objevovaly se i argumentace, že EU nemůžeme chápat jako jeden určitý druh vládnutí (Börzel 2010: 192).

<sup>47</sup> Vedle Simona Hixe je tento směr následován i Jamesem Caporasem, Garym Marksem, Fritzem Scharpfem a dalšími (Fiala 2007: 152-153).



pravomoci EU. Na to reagoval nový proud výzkumu vládnutí, jenž se zaměřil na tzv. nové způsoby vládnutí (*new modes of governance*). Burkard Eberlein a Dieter Kerwer tuto etapu pojmenovali „demokratickým experimentalismem“, jenž má zabránit patové situaci v rozhodování pomocí decentralizované a koordinované účasti na tvorbě pravidel (Kohler-Koch, Rittberger 2006: 37).<sup>48</sup>

Nové způsoby vládnutí představovaly vyjednávání mezi veřejnými a soukromými aktéry, již se účastní i procesu definování cílů a nástrojů, rozlišení mezi *steering subjects* a *steering objects* vymizelo (Héritier 2003: 105 in Kohler-Koch, Rittberger 2006: 37). Tuto rostoucí účast soukromých subjektů na politickém procesu vyjádřilo tzv. síťové vládnutí (Kohler-Koch, Eising 1999; Kohler-Koch 1999). Státní a ostatní aktéři vytvářeli speciální vztahy, v nichž stát nebyl autoritativním alokátozem norem, nýbrž hrál roli tzv. aktivátora (*activator*) (Kohler-Koch, Eising 1999: 5). Síťové vládnutí se orientuje spíše na řešení problémů než na maximalizaci individuálního zájmu (Kohler-Koch, Eising 1999: 6). Politické sítě hrají při sestavování agendy a provádění politiky se soukromými subjekty zajisté významnou roli, mé pojetí vládnutí však zahrnuje i hierarchické způsoby rozhodování. Síťové vládnutí tak doplňuje hierarchického vládnutí pomocí kondicionality.

### 3.2.3 Směrem k teorii vnějšího vládnutí EU

Teoretický koncept vládnutí ve společenských vědách byl postupně vnímán nejen za vhodný konceptuální rámec pro studium regionální integrace (respektive evropské integrace) a k vnitřnímu zkoumání vztahů mezi členskými státy a evropskými institucemi, nýbrž za „užitečný“ i pro studium vztahů se třetími zeměmi, jež nejsou členy EU (Campain 2008: 5), a pro exploraci integrace na globální úrovni (Filtenborg et al. 2002; Jachtenfuchs 2001; Kohler-Koch, Rittberger 2006). Mette, Filtenborg, Stefan Gänzle a Elisabeth Johansson přímo hovoří o „aplikaci výsledků interpretace víceúrovňového vládnutí na zahraniční politiku EU“ (Filtenborg et al. 2002: 394).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Vedle EU jako systému síťového vládnutí autoři připodobňují nový systém EU k „unikátnímu souboru víceúrovňových, nehierarchických a regulatorních institucí a hybridní směsi státních a nestátních aktérů“ (Hix 1998: 39) či k „novému, post-Hobbovském pořádku“ (Schmitter 1991: 13).

<sup>49</sup> Na druhou stranu kritické hlasy vytýkají vnějšímu vládnutí neschopnost vysvětlit vnitřní negociace ani efektivnost vnějších politik. Jakkoli vnějším vládnutím dochází k propojení vnitřních a vnějších politik, nedokáže v mnohém vysvětlit zejména vnitřní evropsko-unijní negociace, jež ovlivňují odpověď Unie na vnější stimuly. Giselle Bosse kritizuje teorii vnějšího vládnutí za to, že schopnosti Unie rozšířit svá pravidla, normy a hodnoty (s nebo bez souhlasu příslušné sousední země) jsou považované za přirozeně dané. Přijetím vnějšího vládnutí *ex ante* však teorie nevysvětluje faktory, jež její schopnost šířit své hodnoty mohou omezovat (Bosse 2009: 219).<sup>49</sup> Dále teorie vládnutí není schopna vysvětlit ani efektivnost či legitimitu jednotlivých vnějších politik (Korosteleva 2011: 250-251; dále viz Korosteleva 2012). I přes výše zmíněné nedostatky jsem i nadále přesvědčena o užitečnosti konceptu pro nastavený výzkumný záměr této práce.

Vládnutí se rozšířilo na zkoumání vnějších vztahů EU (Hooghe, Marks 2001; Kirchner 2006: 949), což demonstruje, jak „EU funguje na mezinárodní úrovni“ a pomáhá porozumět vnějším vztahům EU (Campain 2008: 5). „Teritoriální svobodu“ využití konceptu dokladují i Esther Barbé, Oriol Costa, Anna Herranz a Michal Natorski, kteří se shodují, že pomocí vnějšího vládnutí lze spolehlivě interpretovat společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU (Barbé et al. 2009: 3). Lykke Friis a Anna Murphy zdůrazňují, že EU může vládnout politickému prostoru mimo své teritorium pomocí aktérství/schopnosti jednat (*actorness/capacity to act*) (Hill 1993 in Friis Murphy 1999: 11). Jak Friis a Murphy připomínají Michaela Smitha, „tato formální aktivita může mít tak široký záběr, až se přemění do „vyjednávacího pořádku“ (*negotiated order*), v rámci něhož EU a vnější aktér působí v kontinuální sérii negociací, což směřuje k bodu, kdy celý proces je stejně tak důležitý jako výsledek“ (Smith 1996a: 259 in Friis, Murphy 1999: 11). Smith také připodobňuje tendenci externalizovat problémy, na nichž se EU nemůže sama dohodnout, jako způsob ochrany vůči vnějšímu prostředí (Smith 1996b: 463 in Friis, Murphy 1999: 12).

Oproti vládě, jež je spojena s politickou autoritou a jež má absolutní moc nastolit určitou politiku (Rhodes in Kirchner 2006: 946), není koncept vládnutí omezen na teritorium a dokladuje, jak političtí aktéři vedle vlád regulují (mezi)národní společnosti (Friis, Murphy 1999: 213). V souladu s dalšími autory (Jachtenfuchs 2001; Rittberger, Kohler-Koch 2006) poznamenává Stefan Gänzle, že od 90. let nám vnější vládnutí umožňuje konceptuálně vysvětlit nejen integraci na regionální, nýbrž i na globální úrovni (Gänzle 2008: 4). Mathieu Rousselin spatřuje v „evropském vnějším vládnutí“ snahu posunout se za hranice tradičních teorií evropské integrace (Rousselin 2010: 3). Hovoří se o koncepčním mostu mezi domácími (vnitřními) a zahraničními (vnějšími) politikami (Filtenborg et al. 2002; Lavenex 2004; Lykke, Murphy 1999) a toto spojení zároveň podporuje schopnosti EU jakožto aktéra zahraniční politiky (Filtenborg et al. 2002: 339; srov. Lavenex et al. 2009: 813; Lavenex 2004).

Jakkoli se vnější vztahy a vnější vládnutí objevily v hledáčku stále více autorů (Friis, Murphy 1999; Emerson 2003; Smith 1996), zaměřil se výzkum zejména na rozšiřující se záběr EU pravidel za právními a geografickými hranicemi členských států (Carafa 2011; Friis and Murphy 1999; Jong de et al. 2010: 5; Lavenex 2004: 681; Lavenex 2008; Lavenex, Schimmelfennig 2009: 791). Sandra Lavenex vyzdvihuje regulatorní aspekt vnějšího vládnutí v podobě rozšíření právní hranice autority za hranice institucionální integrace. EU „externalizuje“ své vnitřní politiky směrem ke třetím zemím, osciluje mezi zahrnujícím (*inclusionary*) a zadržovacím (*exclusionary*) přístupem vůči svým sousedům (Lavenex 2004: 680). Toto rozšíření společného *acquis* za hranice Unie reaguje dle Lavenex na potřeby Unie

zvýšit efektivnost a kapacity při řešení problémů vnitřní politiky (Lavenex 2004). Vnější vládnutí se soustředí na „přenos daných pravidel EU a jejich přijetí třetími zeměmi“, což ho odlišuje od vnitřního vládnutí EU, jež je primárně zaměřené na tvorbu, přijetí a domácí implementaci těchto pravidel (Schimmelfennig, Sedelmeier 2004: 661). I Thierry Balzacq definuje vnější vládnutí v úzkém, regulatorním pojetí jako „skupinu procesů, kterými entita A reguluje, řídí či kontroluje chování a v některých případech identity a zájmy společenství B, v kontextu C“ (Balzacq 2009b: 2). Implementace a aplikace pravidel v nečlenských státech je pak identifikováno jako „největší dopad vnějšího vládnutí“ (Lavenex, Schimmelfennig 2009: 801).

Tato akcentace regulatorního aspektu v teorii vnějšího vládnutí souvisela s primárním využitím teorie v kontextu literatury východního rozšíření EU, kdy byl aplikován na země střední a východní Evropy a na nečlenské země a regiony v bližším sousedství (Lavenex 2004). Vnější vládnutí osvětlovalo „postupnou expanzi politik EU směrem k přidruženým, nečlenským státům“ (Jong de et al. 2010: 5). Literatura ozřejmovala postupy, jakými EU přiměla kandidátské země harmonizovat své politiky za použití principu kondicionality (Dimitrova 2002; Grabbe 2003; Schimmelfennig, Sedelmeier 2004), „klíčového nástroje“ vnějších politik EU (Schimmelfennig 2007: 11).<sup>50</sup> Postupně s vlnou „nového vládnutí“ i v rámci studia vnějšího vládnutí docházelo k diferenciaci mezi hierarchickým uspořádáním a „novým vládnutím“. I ve vnějším vládnutí tedy docházelo k horizontálním formám tzv. síťového vládnutí s „participačním charakterem šíření pravidel“ (Lavenex, Schimmelfennig 2009: 796). Jinými slovy řečeno, i ostatní, mimounijní či nestátní subjekty se podílely na tvorbě pravidel. Již nedocházelo pouze k rozšiřování regulatorní hranice, šíření pravidel EU na třetí země, nýbrž i k rozšiřování organizační/institucionální hranice, tedy účasti vnějších aktérů na tvorbě těchto pravidel (Lavenex 2008; Zeilinger 2010).

Vnější vládnutí navazuje na model politických sítí (*policy networks*), jež na rozdíl od víceúrovňového vládnutí „překračují jednotlivé roviny a zahrnují jak aktéry státní, tak nestátní, soukromé i veřejné, vlivné jednotlivce i sociální skupiny“ (Kratochvíl 2008: 155). Slovy Johna Petersona, politické sítě představují „uskupení různých typů aktérů, kteří jsou vzájemně propojeni v politickém, společenském nebo hospodářském životě. Sítě mohou být uspořádány velmi volně, ale přesto jsou schopny šířit informace a provádět kolektivní akce“ (Peterson 2004: 118 in Kratochvíl 2011: 155). Podobně jako politické sítě nemá vnější vládnutí nutně hierarchický charakter, do rozhodování jsou vedle EU zapojeny různé skupiny aktérů. Charakteristiku modelu politických sítí jako přímé reakce „na rostoucí komplexitu

---

<sup>50</sup> Mathieu Rousselin v této souvislosti upozorňuje, že vnější vládnutí bylo testováno případovými studii třetích zemí v bezprostřední blízkosti EU a/nebo těch, jež se nacházely v asymetrické vzájemné závislosti vůči Unii, což však mnohdy ovlivňovalo výsledky samotného výzkumu (Rousselin 2010: 3).

rozhodovacího procesu v moderních společnostech“ (Kratochvíl 2011: 157), lze uplatnit i na vnější vládnutí, jež může ozřejmit proces tvorby konkrétní politiky. Politické sítě jsou „s to ex post ozřejmit vazbu mezi výslednou politikou a vlivy, které ji utvářely“ (Kratochvíl 2011: 157). Podobnou schopností disponuje i teorie vnějšího vládnutí, jež ozřejmuje vzájemné vlivy aktérů (EU a třetích zemí) na utváření, rozhodování a implementaci politiky. Nabízí tedy přístup, jenž zachycuje a vysvětluje strukturované procesy značně fragmentovaného, diferenciovaného a současně neustále se rozšiřujícího záběru vnější migrační politiky.

Vnější vládnutí neomezuje chápání EU jako politického systému, nýbrž základní entitou zkoumání jsou ES/EU jako samostatný aktér. Analýza se zde nezaměřuje na vnitřní procesy fungování (pro bližší specifikaci vnitřní versus vnější aktérství např. Kratochvíl 2011). Logika vnějšího vládnutí nazírá na EU zejména jako na politickou jednotku vstupující do vztahů s třetími aktéry, čímž vzniká prostor pro společnou tvorbu politiky. Nazírání na EU jako subjektu vládnutí předpokládá určité zjednodušení, či upozadění faktu, že pozice, s níž vstupuje do vztahů se třetími zeměmi, je výsledkem několika mnohdy protichůdných vlivů a tendencí mezi EK a členskými státy, či členskými státy navzájem. Přestože i tyto jsou svým způsobem významné, jejich zkoumání není klíčovým předmětem této práce.

### **3.2.4 Analytické roviny vnějšího vládnutí EU**

#### **3.2.4.1 Koncept policy analysis ve vnějším vládnutí**

Na základě výše uvedeného přicházím s vlastní definicí, podle níž bude vnější vládnutí EU chápáno v širší definici jako kontinuální proces, v němž se soubor politických aktérů na úrovni EU, členských států, partnerských zemí a případně dalších společenských aktérů dostává do vzájemné institucionálně-organizační interakce, jež výkonem politiky (vyjednáváním, rozhodováním a uplatňováním politiky) v daném politickém prostoru přispívá ke vzniku různých forem vzájemných vztahů. Tato definice předpokládá existenci tří analytických úrovní vnějšího vládnutí EU: (1) institucionální úroveň (aktéři a jejich konstelace, pravidla vzájemných vztahů), (2) negociační úroveň (jak je upraveno jednání mezi aktéry a čím se řídí, konkrétní modely jednání), (3) úroveň nástrojů vládnutí (konkrétní výstupy, typy nástrojů). Různé konfigurace proměnných kritérií, jež charakterizují jednotlivé analytické dimenze, pak vymezují rozdílné typy vládnutí.

Vnější vládnutí předložená práce analyzuje ve všech třech analyticky rozlišitelných sférách vnější migrační politiky vycházejících z tzv. trojdimenzionálního pojetí politiky: *polity*, *politics* a *policy*, s nimiž korespondují výše zmíněné analytické úrovně vnějšího

vládnutí. Právě díky všem třem úrovním politiky, institucionální stránce (*polity*), procesní (*politics*) a obsahové složce (*policy*) (Fiala, Schubert 2000: 17), lze v plné komplexnosti zachytit vnější vládnutí VMP EU.

Složka *polity* označuje souhrn normativních, strukturálních a ústavních aspektů, představujících „konkrétní existující nebo požadovaný politický řád“, vymezení ústavou, právním řádem či tradicemi, současně určuje „pravidla hry“ (Fiala, Schubert: 17, 18) a „celkové nastavení a orientaci společnosti“ (Veselý 2007: 31). Jinými slovy řečeno, jedná se o „vymezení hranic prostoru, ve kterém se politika odehrává, a jeho struktury“ (Fiala, Schubert 2000: 18). V rámci *polity* si lze vnější vládnutí EU v oblasti VMP představit jako veškeré organizační struktury a legislativu spojenou s výkonem migrační politiky (např. struktury, ve kterých se aktéři schází, a vymezení jejich úkolů a kompetencí), stejně tak mimo toto institucionální nastavení můžeme pod pojmem *polity* rozumět „ideologii (resp. ideový základ), smysl či legitimitu politiky“ (Dočkal 2005: 110). V tomto smyslu se VMP EU odehrává v intencích politického řádu EU, současně je tento rámec přenášen na třetí země.

Oproti statické formě *polity* nabízí dimenze *politics* „dynamický aspekt vytváření politiky“ (Fiala, Schubert 2000: 18), v němž se potkávají rozličné zájmy a přístupy a „prostřednictvím konfliktu nebo konsenzu se prosazují nebo neprosazují“ (Veselý 2007: 31). Jedná se o procesuální dimenzi politiky, jež zahrnuje tvorbu politického rozhodnutí. Negociační úroveň vnějšího vládnutí tak demonstruje konkrétní modely jednání, jak dochází k tvorbě pravidel a obsahu společné agendy jednání VMP EU.

Složka *policy* pak představuje konkrétní obsah, výsledky či cíle konkrétní politiky (Fiala, Schubert 2000: 19), jež však též mohou mít pouze „symbolickou funkci“ (Veselý 2007: 31). Jedná se o konkrétní opatření, vycházející z *politics* a prováděné v rámci *polity*. V mém pojetí pak *policy* v podobě úrovně nástrojů nepředstavuje pouze obsah výstupu, nýbrž i typ výstupu.

Toto trojí dělení politiky tak v souhrnu představuje konkrétní politický řád tvořící rámec (*polity*), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsenzu (*politics*) vzniká materiální politika (*policy*). Analýza vnějšího vládnutí EU v oblasti vnější migrační politiky EU v intencích *policy analysis* předjímá, že je potřeba nahlížet na jeho komponenty ve všech třech sférách *polity*, *politics* a *policy*. Zaměřením se pouze na jednu část (organizační nastavení či rozšiřování regulatorní hranice) by znamenalo určité zploštění výzkumu. Právě strukturace do „jednotlivých subdimenzí umožní transparentnější odhalení mnohých divergentních tendencí v jejím [...] fungování“ (Dočkal 2005: 108).<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Obdobně využívá Vít Dočkal trojdimenzionální pojetí politiky v analýze fungování regionální politiky Evropské unie (Dočkal 2005).

Zároveň je však nutné upozornit, že tyto oddělené aspekty působí současně a tak na ně musí být také nahlíženo (Fiala, Schubert 2000: 19). V podobném duchu argumentuje o propojenosti analytických rovin vnějšího vládnutí i Tanja Börzel, když tvrdí, že analyticky jsou tyto dimenze odděleny, ale struktury a procesy jsou inherentně propojeny, neboť instituce vytváří prostor pro sociální koordinaci (Börzel 2010:19). Struktury ovšem nedeterminují, ale spíše „podporují specifickou formu koordinace“ (Börzel 2010: 197). To dle mého názoru dovoluje vzniknout formám vládnutí využívajících takové nástroje, jež bychom pouze s ohledem na danou strukturu neočekávali. V zásadě lze tedy vnější vládnutí analyzovat pomocí analytických úrovní specifikovaných v následujících kapitolách. Práce však nepočítá s ideální odděleností těchto složek.

Na tomto místě je vhodné zmínit i úskalí vyplývající z aplikace trojdimenzionálního pojetí politiky při strukturaci dimenzí VMP EU. Využití tohoto politologického nástroje sice nabízí významné možnosti analýzy, přesto není jeho aplikace „účelná ve všech případech, jeho užitečnost je nejvíce spatřována v analýze politiky v nejobecnějším slova smyslu“ (Dočkal 2005: 108). Dále pak „striktní aplikací konceptů *polity*, *politics* a *policy* by mohlo dojít k izolovanému zkoumání jednotlivých dimenzí [...] politiky“ (Dočkal 2005: 108-109). Vít Dočkal upozorňuje, že v souvislosti s propojeností jednotlivých dimenzí je nutné přistupovat k tomuto konceptu obezřetně, případně nalézt společný jmenovatel, který je zkoumaný ve všech dimenzích a prostřednictvím kterého by bylo možno tyto do jisté míry izolované subdimenze propojit (Dočkal 2005: 109).<sup>52</sup> V případě VMP EU je tímto společným jmenovatelem GAM, který je pojímán jako všeobjímající rámec spolupráce mezi EU a třetími zeměmi a jenž má dopad na všechny tři zkoumané sféry.

#### 3.2.4.2 Institucionální úroveň

Institucionální úroveň označuje organizační úroveň tvorby pravidel (Lavenex et al. 2009: 814 - 815; Lavenex 2008: 941; srov. Börzel 2010: 195) a „institucionální složku *polity*“ (Dočkal 2005: 111). Jinými slovy se jedná o organizační vymezení prostoru, nastavení institucí a interakcí, v jejichž kontextu se politika odehrává. Týká se inkluze nečlenských států do rozhodovacího procesu EU, a to formou volné spolupráce, účasti na výborech, v agenturách či plným členstvím (Lavenex 2004: 682; Lavenex 2008: 941). Tento organizační prostor je vymezen hranicemi (*boundaries*), jež představují klíčové spojení mezi vlastním systémem vládnutí EU, její vnější rolí a schopností přispět k pořádku (Wallace 1990:14 in Friis, Murphy 1999: 5). Lykke Friis a Anna Murphy v této souvislosti zmiňují na jedné straně

---

<sup>52</sup> Za takové pojetí považuje v případě regionální politiky EU Vít Dočkal „princip partnerství“ (jedná se o tzv. asociativní model, založený na partnerství), který se v různých podobách objevuje jako *polity*, tak *politics* i *policy* regionální politiky EU (Dočkal 2005: 109).

„jasné, stabilní hranice“ EU jako podmínku pro efektivní, vnitřní vládnutí, na straně druhé pak „pórovité, rozmazané“ (*porous, fuzzy*) hranice, jež otevírají vládnutí za geografickým teritoriem EU (Friis, Murphy 1999: 1). Posunutí těchto hranic umožňuje Unii zahrnout do procesu politického rozhodování vnější aktéry, již disponují relevantními zdroji a umožňují EU dosáhnout individuálních cílů politiky lepší tvorbou politik a lepšími implementačními schopnostmi (Filtenborg et al. 2002).

Instituce regulují konstelace aktérů pomocí alokace zdrojů aktérům a specifikováním jejich zapojení do rozhodovacího procesu a prostoru implementace (Börzel 2010: 194). Luigi Carafa, Sandra Lavenex, Dirk Lehmkuhl a Nicole Wichmann institucionalizaci hodnotí podle hustoty interakcí (jak často se aktéři scházejí), centralizace institucí (centralizovaná či decentralizovaná/ volná struktura) a exkluzivity agendy (EU agenda či agenda společná) (Carafa 2011: 6-7; Lavenex et al. 2009: 815-817). Zvláště pak Carafa vytváří analytickou dimenzi vnějšího vládnutí nastavením aktérů podle typu (EU instituce, vlády třetích zemí, transgovernmentální a transnárodní sítě) a směru interakce (vertikální osa souvisí se strukturami vnějšího vládnutí, horizontální pak udává směr interakce) (Carafa 2011: 6, 12).

Modifikací výše uvedené úrovně institucionalizace vytyčují institucionální úroveň, v níž dochází jak k otevírání daných institucí a struktur EU třetím zemím, tak ke společné účasti EU a třetích zemí v nově vzniklých strukturách a prostorech. V tomto prostoru vyvíjí EU svůj vliv, aniž by otevírala své vlastní rozhodovací struktury třetím zemím. Dochází k vytváření společných formálních i méně formálních institucí a prostorů pro spolupráci (i mimo vlastní institucionální struktury EU), kde nemusí nutně docházet pouze k samotné tvorbě pravidel EU.<sup>53</sup> Pro účely této práce identifikuji institucionální úroveň podle následujících kritérií a proměnných: (1) typ aktérů (státy a státní aktéři, EU a evropsko-unijní instituce, nestátní aktéři); (2) konstelace aktérů (vertikální, centralizovaná, směřující k politizaci versus horizontální, decentralizovaná, nepolitizovaná konstelace) a (3) hustota interakcí aktérů (hustá versus střední až ad hoc).

První kritérium institucionální úrovně se týká typu aktérů, jejichž složení se v jednotlivých formách vládnutí liší. Hierarchického vládnutí se účastní pouze EU, tedy evropsko-unijní instituce a státy (zástupci států, státní instituce). Pokud jsou do vládnutí přizvány i další nestátní subjekty, jedná se o síťový typ vládnutí. Nestátní subjekty zahrnují mezivládní instituce (například ICMPD, IOM), mezinárodní organizace (UNHCR), či domácí subjekty občanské společnosti.

Druhé kritérium v podobě konstelace aktérů specifikuje vládnutí podle horizontálního či vertikálního nastavení aktérů. V horizontální konstelaci vládnutí ovlivňují rovnoměrně

---

<sup>53</sup> Blíže viz následující kapitola 3.2.4.3 Negociační úroveň.

propojení aktéři na všech úrovních, což značí na decentralizovanou úroveň spolupráce síťového vládnutí. Hlavní motor implementace a určování pravidel her spočívá v nižších úrovních, politická úroveň pak proces především zastřešuje. Vertikální konstelace představuje centralizované struktury, v nichž jádro procesu spočívá v rozhodování směřujícím k nejvyšší, politické úrovni. Vertikální nastavení, typické pro hierarchickou formu vládnutí, tak oproti horizontálnímu typu značí na politizovaný charakter vládnutí a značně pokročilou spolupráci.

Třetí kritérium, hustota interakcí, určuje frekvenci interakce a setkávání mezi aktéry. Může nabírat podobu husté interakce, kdy setkání aktérů probíhá intenzivně i několikrát za měsíc. To značí na poměrně pokročilé formy vztahů v hierarchickém vládnutí, kdy se hustota vztahů odvíjí rovněž od pevné institucionální struktury, jež tuto frekvenci podporuje. Nebo k interakci může docházet méně často - několikrát do roka, či neplánovaně, ad hoc. Potom mluvíme o střední až ad hoc interakci, jež je typická zejména pro horizontální formy vládnutí, jež jsou méně spjaty formální strukturou.

### 3.2.4.3 Negociační úroveň

Negociační úroveň determinuje vzájemné modely jednání v rámci institucionální složky, způsoby artikulace zájmů a strategie politického konfliktu a konsenzu. Jedná se o procesuální dimenzi (*politics*) zaměřenou na způsoby koordinace, jimiž aktéři upravují své jednání (Börzel 2010: 195), a na celkový vliv, jímž aktéři disponují během jednotlivých fází realizace politiky (Dočkal 2005: 110). Tato úroveň zkoumá procesy (regulatorní způsoby rozšiřování pravidel), jimiž aktéři vstupují do „institucionálního pole EU“ (Lavenex et al. 2009: 814-815; Lavenex 2008: 941). Lze ji připodobnit k Dočkalovu termínu „vertikální administrace sféry politics“, kdy „vertikální administrace je realizována pomocí institucionální složky *polity*, kategorií *politics* jsou až vzájemné vztahy v rámci této složky“ (Dočkal 2005: 111).<sup>54</sup>

Negociační úroveň, v odborné literatuře pojmenovaná jako „legalizace“, bývá rozlišována dle tří kritérií: (1) přesnost (*precision*) – míra EU pravidel řídících chování aktérů při stanovení agendy, (2) závazky (*obligation*) – stupeň, podle kterého se musí aktéři řídit pravidly a (3) delegování (*delegation*) – pravomoci autority implementovat, interpretovat a aplikovat pravidla na třetí země (Abbott et al. 2000 in Lavenex et al. 2009: 814; Carafa 2011: 12). Legalizace podle Sandry Lavenex představuje rámec pravidel, právních norem, politik, které jsou transponovány na nečlenské státy (Lavenex 2004: 682; Lavenex 2008: 941).

Tato práce v negociační úrovni nespátřuje pouze přenos právních norem, resp. přenos migračního *acquis*, pravidel a politik, nýbrž rozšiřování regulatorního rámce spatřuje i v šíření

---

<sup>54</sup> Ve vztahu k vertikální administraci jsou dimenze *polity* a *politics* úzce propojeny a některé jevy spadající jinak striktně metodologicky do jedné z dimenzí, je nutno zkoumat i v dimenzi druhé (Dočkal 2005: 111).



a sdílení hodnot, norem, informací a osvědčených postupů, a to rozličnými, tudíž nejen regulatorními/právními nástroji (viz následující kapitola 3.2.4.4 Úroveň nástrojů vládnutí). Na základě výše uvedeného koriguji stávající kategorie a identifikuji negociační úroveň na základě tří faktorů: (1) vyjednávání agendy (společně definovaná agenda na základě symetrického vyjednávání versus jednostranně vnucená (EU) agenda), (2) obsah agendy (souvisí s obsahem závazků a míry, do jaké je obsah agendy podřízen *acquis*) a (3) monitoring (soudní kontrola versus politický či žádný monitoring).

První kritérium, vyjednávání agendy, se týká vlivu jednotlivých aktérů na finální podobu agendy a obsahu spolupráce. Aktéři v různých formách vládnutí disponují rozličným vlivem a mocí agendu ovlivnit. Pokud definování agendy probíhá společně na základě symetrické diskuze, jež předpokládá rovnocenné zastoupení a stejné pravomoci všech zúčastněných stran, značí to na síťové vládnutí. Druhý případ, jednostranné vnucení agendy EU je případem hierarchického vládnutí. EU zde jako aktivátor a alokátor pravidel dialogu disponuje exkluzivitou určovat náplň společné agendy a i to, jakým směrem a za jakých podmínek bude implementována.

Druhé kritérium, obsah agendy, určuje míru totožnosti předmětu spolupráce s *acquis*. Obsah interakce v síťovém vládnutí je založen na obecných závazcích vyplývajících z mezinárodního práva či dobrovolných dohod (společných deklarácí, akčních plánů). Tyto politické dokumenty sice mohou být usměřňovány *acquis*, nejsou jím však přímo podmíněny. Po partnerských zemích se nepožaduje integrace *acquis* do jejich právního rámce, ale akceptace evropsko-unijních norem a hodnot, jež vychází z evropského vnitřního modelu migračního vládnutí. Agenda hierarchického vládnutí oproti tomu obsahuje závazky transferu předem daných pravidel, *acquis* a jiných právních závazků do vnitřních právních systémů třetích zemích.

Monitoring jako třetí kritérium specifikuje formu evaluace vládnutí. Síťové vládnutí si vystačí se společným politickým hodnocením či evaluací na technické úrovni v pracovních skupinách. Hierarchické vládnutí předurčuje soudní monitoring (vychází ze závazků *acquis*, jež jsou vymahatelné) či pravidelný politický monitoring, zejména ze strany EU.

#### **3.2.4.4 Úroveň nástrojů vládnutí**

Třetí úroveň analýzy odpovídající sféře *policy* je zatím nejméně probádaná. Luigi Carafa hovoří o mechanismech vnějšího vládnutí (*mechanisms of external governance*), jež považuje za způsoby, jimiž EU rozšiřuje svoje regulatorní a organizační hranice (Carafa 2011: 12-13). Carafa dělí mechanismy na harmonizaci, koordinaci a soutěž (Carafa 2011: 12-13), které odpovídají jednotlivým typům vnějšího vládnutí (hierarchickému, horizontálnímu a

tržnímu typu vládnutí). Toto rozlišení je však příliš široké a obecné a neumožňuje vystihnout flexibilní přesto specifickou povahu jednotlivých typů vládnutí. Z tohoto důvodu práce blíže determinuje nástroje vládnutí pomocí již dříve nastíněné typologie nástrojů.<sup>55</sup> Jedná se o (1) regulatorní nástroje, (2) politické nástroje a (3) operativní nástroje. Aplikací těchto nástrojů vzniká ve sféře *policy* harmonizace využívající regulatorní nástroje typu jednostranného přenosu *acquis* a politik či kondicionality, což značí na hierarchické vládnutí. Druhý mechanismus, příznačný pro síťové vládnutí, představuje koordinaci na základě politických a/nebo operativních nástrojů. Tyto mohou (avšak nemusí) využívat rovněž nástroje hierarchické, jako je jednostranný přenos politik, pravidel, norem a hodnot v rámci operativních a politických nástrojů.

Na základě rozdílných konfigurací výše popsaných analytických úrovní rozlišují dvě formy vnějšího vládnutí: (1) hierarchické vládnutí a (2) síťové vládnutí (srov. Börzel 2010: 193; Carafa 2011: 12; Lavenex 2008; Lavenex et al. 2009; srov. Lavenex, Schimmelfennig 2009; Lavenex 2004: 680). Formy vládnutí nastiňují v následující kapitole s přihlédnutím k vlastnímu pojetí analytických úrovní, jež je formují.

### 3.2.5 Typologie vnějšího vládnutí

#### 3.2.5.1 Hierarchické vládnutí

Hierarchie je založena na silně legalizovaném a institucionalizovaném (Lavenex et al. 2009: 3),<sup>56</sup> asymetrickém vztahu dominance EU a subordinace třetích států, jež vykazuje základní charakteristiky vlády či „starého vládnutí“ (*old governance*) (Dimitrova 2002; Schimmelfennig, Sedelmeier 2004: 674). Interakce mezi aktéry jsou formální, pevné, centralizované, se silnými vazbami a s žádným nebo velmi zúženým prostorem pro třetí země vyjednávat své závazky z důvodu jasné exkluzivity EU. V hierarchiích působí státy (a státní instituce) a EU (instituce EU) (srov. Lavenex 2008: 942). Nadnárodní instituce umožňují přijmout a vnutit právně závazná rozhodnutí bez souhlasu (individuálních) států. Fritz Scharpf hovoří o „hierarchické koordinaci“ či „směřování“ (*direction*), jež nutí aktéry jednat proti jejich vlastnímu zájmu (Scharpf 1997: 171 in Börzel 2010: 195). Lavenex zdůrazňuje, že tento model vzájemných vztahů předpokládá existenci vysokého stupně vnitřní komunitarizace (existenci *acqui* se silnou nadnárodní kompetencí) a vnější institucionalizaci ve vztazích EU-třetí země (Lavenex 2008: 941). Tato práce navíc předjímá vertikální konstelaci vztahů mezi aktéry, jež směřuje k politizaci. Hustota interakcí je vysoká, k vazbám

<sup>55</sup> Viz kapitola: 3.1.2.3 Prováděcí nástroje.

<sup>56</sup> Co se konkrétně institucionalizace v hierarchii týká, literatura hovoří o tzv. těsném spojení (*tigh coupling*) (Börzel 2010:194; Lavenex 2008: 942).

dochází několikrát do měsíce.

V případě negociační úrovně pracuje EU ve vertikálním procesu, transferuje předem daná pravidla, která nelze vyjednat, a kontroluje jejich dodržování pomocí pravidelných (soudních) monitorovacích mechanismů (Lavenex 2008: 941; Sokol 2012; Lavenex et al. 2009: 4). V mém chápání hierarchie nemohou partnerské země dané závazky, jež vyplývají z *acquis communautaire*, ovlivnit, ani se nezapojují do struktur, v rámci nichž jsou tyto závazky formulovány. K vyjednání agendy dochází pouze zdánlivě, silnou roli hraje Unie, která obvykle agendu jednostranně předkládá k přijetí třetím státům. Ovlivnění agendy třetími státy je téměř nulové. Aktéři se však těmito právně závaznými, autoritativními rozhodnutími příslušných legitimních institucí musí řídit (srov. Lavenex 2008; Lavenex et al. 2009: 4).

Harmonizace jako mechanismus vládnutí využívá výše popsané regulační nástroje v podobě přenosu ES/EU práva (*policy transfer*) a jasně daných požadavků s kondicionalitou. Autoři často na základě inspirace východním rozšířením EU vyzdvihují právě převahu kondicionality a jednostranného přenosu politik ve spolupráci mezi EU a třetími zeměmi (Cremona a Hillion 2006 in Lavenex, Wichmann 2009: 84) s tím, že kondicionalita je identifikována jako „hlavní modus vnějšího vládnutí v rozšiřovacím procesu EU“ (Grabbe 2001: 1022; Lavenex 2008: 941; Schimmelfennig, Sedelmeier 2004: 662).

### **3.2.5.2 Síťové vládnutí**

Sítě patří mezi nehierarchické, koordinační formy vnějšího vládnutí (Börzel 2010: 196; Lavenex 2008). Dle Sandry Lavenex nahrazuje síťové vládnutí hierarchické, hegemonné transfery politik (Lavenex, Wichmann 2009: 85; Lavenex 2008: 943). Oproti tomu tato práce v souladu s Florianem Traunerem považuje vládnutí pomocí sítí nikoli jako náhradu, nýbrž jako doplněk hierarchického vládnutí pomocí kondicionality (Trauner 2010: 50), k nimž může v politickém prostoru docházet současně.

Co se institucionální roviny týká, formální i neformální vztahy mezi aktéry jsou rovné a symetrické (Börzel 2010:194, Lavenex 2008; Lavenex et al. 2009: 815-816), orientované na proces, což umožňuje partnerským zemím flexibilnější formy interakce (Lavenex 2008: 939). Vzájemné vztahy však vyžadují určitý stupeň institucionalizace a existenci centrálních koordinačních struktur, decentralizovaných jednotek interakce, stejně jako existenci kompatibilních administrativních struktur v partnerských zemích (Lavenex 2008, Lavenex et al. 2009: 4). Aktéři se sice liší, ale žádný není subjekt vůle druhého aktéra (Börzel 2010) s tím, že inkluzivní charakter uspořádání vládnutí umožňuje zahrnout velké množství aktérů v podobě EU, států a státních institucí, nestátních aktérů (soukromí aktéři, občanská

společnost) či mezinárodních organizací. Výše popsané charakteristiky odpovídají horizontální konstelaci aktérů. Toto složení zároveň přispívá k depolitizaci spolupráce, neboť účastníci se aktéři nejsou pouze politici, ale rovněž experti a technokraté (Lavenex 2008: 942). Formální či neformální interakce těchto aktérů pak nabývá střední až ad hoc hustoty, kdy aktéři přichází do kontaktu přibližně nejčastěji jednou za měsíc či několikrát za rok.

Co se negociační úrovně týká, aktéři sestavují agendu na základě společného vyjednávání. Přestože může určitým způsobem dominovat agenda EU, partnerské země mohou zvolit pouze vybranou oblast spolupráce s tím, že přinášejí do diskuze rovněž své vlastní priority. Společně vyjednané dohody se mohou týkat i darování vzájemných ústupků (*granting mutual concessions*) v podobě spojování témat (*issue linkage*), na základě jasných preferencí. Případně aktéři v procesu „nemanipulativního přesvědčování“ vytváří společné zájmy, podle nichž své preference změni (Benz 1994: 118–27; Risse 2000 in Börzel 2010: 197). Obsah interakce v sítích vychází z mezinárodního práva, úmluv, dobrovolných dohod (deklarací, akčních plánů), jež nachází sice inspiraci v *acquis*, přestože jím nejsou přímo determinovány (srov. Lavenex, Wichmann 2009: 91; Lavenex et al. 2009: 815-816). Dochází též k politickému monitoringu implementace dohodnutých závazků.

V souvislosti s nástroji vládnutí využívají sítě rozličné druhy nástrojů, pomocí nichž lze síťové vládnutí rozdělit na (1) informační sítě (*information networks*), (2) implementační sítě (*implementation networks*) a (3) regulační sítě (*regulatory networks*) (Lavenex, Wichmann 2009: 86). Tato práce pojímá informační sítě jako formu vnějšího vládnutí pomocí politických i operativních nástrojů. Dochází k šíření a výměně relevantních znalostí o politice a osvědčených postupů mezi aktéry (srov. Lavenex, Wichmann 2009: 86). Implementační sítě využívají operativní nástroje programové a projektové povahy, zaměřují se primárně na posílení spolupráce mezi národními regulačními orgány (ať už národními, mezinárodními nebo evropskými) pro prosazení stávajících zákonů a předpisů (srov. Lavenex, Wichmann 2009: 86). Regulační sítě mají implicitní či explicitní mandát pro formulaci společných pravidel a norem v dané oblasti. Pro svůj inkluzivní charakter a dobrovolnost reprezentují nejpokročilejší formu flexibilní sektorové integrace ve smyslu sdíleného vládnutí (Lavenex 2008: 943; Lavenex, Wichmann 2009: 86). EU tak primárně neovlivňuje pouze směřování třetích zemí k přijetí evropsko-unijních pravidel, ale rovněž rozšiřuje integrační dynamiku ve smyslu vytvoření společných regulačních struktur.

Na tomto místě je nutné podotknout, že Sandra Lavenex nahlíží na síťové vládnutí v zúženém chápání, aniž by zahrnula tradiční formy volné mezivládní spolupráce a vyjednávání (*negotiation*) z důvodu nízkého stupně institucionalizace (Lavenex 2008: 941; Lavenex, Wichmann 2009: 97). Oproti tomu Stefan Gänzle namísto síťového vládnutí

rozlišuje vedle hierarchie a soutěže právě vyjednávání (*negotiation*) a spolupráci (*cooperation*) (Gänzle 2007a: 24). Vyjednávání spatřuje v dialozích na horizontální ose (mezi jednotlivými EU institucemi) a vertikální ose (v rámci nečlenských států, politických stran, veřejného mínění), spolupráci pak identifikuje zejména na operativní úrovni (Gänzle 2007a: 24). Podobně Tanja Börzel rozděluje formy vládnutí na hierarchické, negociační a soutěžní (Börzel 2010: 198).

Na základě výše uvedeného zastávám názor, že i méně institucionalizovaná forma vztahů, jako je vyjednávání, spolupráce či strukturovaný dialog, budiž chápána jako příklad síťového vládnutí. Zejména politický dialog a vyjednávání bývá součástí širšího procesu spolupráce, jež zahrnuje například operativní úroveň v podobě implementačních sítí. Jsem navíc přesvědčena, že ani síťové vládnutí není prosté hegemonických znaků. Dle mého názoru i v těchto strukturách dochází k jednostranným přenosům politiky, pravidel a hodnot, což vykazuje určitý hierarchický aspekt (srov. Lavenex 2008; Lavenex, Wichmann 2009: 83).<sup>57</sup> Nejedná se tudíž pouze o přenos kapacitní a znalostní základny EU ve formě politik a pravidel, nýbrž i o přenos informací, znalostí či osvědčených praktik směrem na partnerské země. Tyto přesuny pak mohou vyústit v postupnou konvergenci politik třetích zemí s EU.

Výsledný přehled dvou ideálních typů vnějšího vládnutí vzniklých na základě tří analytických dimenzí znázorňuje následující tabulka.

---

<sup>57</sup> Veřejní aktéři mohou definovat a modifikovat institucionální pravidla negociačních a soutěžních systémů, čímž tvarují konstelace aktérů (Mayntz 1995: 156-60, Scharpf 1997: 36-50 in Börzel 2010: 195).

**Tabulka č. 7: Přehled analytických úrovní a ideálních typů vnějšího vládnutí**

Formy vládnutí		Hierarchické vládnutí	Síťové vládnutí		
Analytické úrovně/Kritéria			Informační síť	Implementační síť	Regulatorní síť
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	EU, evropsko-unijní instituce, státy a státní instituce	EU, evropsko-unijní instituce, státy a státní instituce, nestátní aktéři (soukromí aktéři, nevládní organizace), mezinárodní organizace	EU, evropsko-unijní instituce, státy a státní instituce, nestátní aktéři (soukromí aktéři, nevládní organizace), mezinárodní organizace	EU, evropsko-unijní instituce, státy a státní instituce, nestátní aktéři (soukromí aktéři, nevládní organizace), mezinárodní organizace
	Konstelace aktérů	vertikální	horizontální	horizontální	horizontální
	Hustota interakcí	vysoká	střední až ad hoc	střední až ad hoc	střední až ad hoc
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	asymetrické (unilaterální EU agenda)	symetrické (společná EU agenda)	symetrické (společná EU agenda)	symetrické (společná EU agenda)
	Obsah agendy	<i>acquis</i> ; nadnárodní právo, právní závazky	směřující k <i>acquis</i> , evropským hodnotám a normám, mezinárodní právo, závazky vyplývající z dobrovolných dohod, bez právních závazků	směřující k <i>acquis</i> , evropským hodnotám a normám, mezinárodní právo, závazky vyplývající z dobrovolných dohod, bez právních závazků	směřující k <i>acquis</i> , evropským hodnotám a normám, mezinárodní právo, závazky vyplývající z dobrovolných dohod, bez právních závazků
	Monitoring	pravidelný politický monitoring, soudní kontrola	politický monitoring/bez monitoringu	politický monitoring/bez monitoringu	politický monitoring/bez monitoringu
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	regulatorní nástroje	politické nástroje operativní nástroje	operativní nástroje s důrazem na konkrétní výstupy (projekty)	operativní nástroje s důrazem na určování společných standardů, <i>benchmarking</i>

Tabulka č. 8 shrnuje analytické dimenze s vymezením indikátorů proměnných, kdy (++) značí proměnné směřující k hierarchickému vládnutí a (+) proměnné vyskytující se u síťového vládnutí. Shrnutí indikátorů proměnných, jež vytyčují ideální formy vnějšího vládnutí, jsou znázorněny v následné tabulce č. 9.

**Tabulka č. 8: Shrnutí analytických úrovní a indikátorů proměnných vnějšího vládnutí EU**

Analytické dimenze	Kritéria	Proměnné
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	EU (evropsko-unijní instituce), státy a státní instituce (++) EU (evropsko-unijní instituce), členské státy a státní instituce, nestátní aktéři (soukromí aktéři, nevládní organizace), mezinárodní organizace (+)
	Konstelace aktérů	vertikální (++) horizontální (+)
	Hustota interakcí	vysoká (++) střední až ad hoc (+)
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	asymetrické - unilaterální EU agenda (++) symetrické - společná EU agenda (+)
	Obsah agendy	<i>acquis</i> , nadnárodní právo, právní závazky (++) směřující k <i>acquis</i> , evropským hodnotám a normám, mezinárodní právo, závazky vyplývající z dobrovolných dohod, bez právních závazků (+)
	Monitoring	pravidelný politický monitoring, soudní kontrola (++) politický monitoring či bez monitoringu (+)
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typy nástrojů	regulační (++) politické a operativní (+)

Zdroj: autorka.

**Tabulka č. 9: Shrnutí ideálních forem vnějšího vládnutí dle indikátorů proměnných**

Analytické dimenze	Kritéria	Hierarchie	Sítě
Institucionální úroveň	Typ aktérů	++	+
	Konstelace aktérů	++	+
	Hustota interakcí	++	+
Negociační úroveň	Vyjednávání agendy	++	+
	Obsah agendy	++	+
	Monitoring	++	+
Úroveň nástrojů vládnutí	Typ nástrojů	++	+

Zdroj: autorka.

### 3.2.6 Alternativy teorie vnějšího vládnutí

Na tomto místě je potřeba zmínit i alternativní pohledy na zkoumání vzájemných vztahů EU a partnerských zemí, jež jsou vnějšímu vládnutí blízké. Vedle teorie vnějšího vládnutí se objevují i další koncepty, jež ozřejmují procesy ve vztazích EU k vnějšímu světu: internacionalizace (*internationalisation*), extrateritorializace (*extra-territorialisation*), externalizace (*externalisation*) či hojně využívaná teorie evropeizace (*europeanisation*) (Balzacq 2009b; Barbé, Herranz 2008; Boswell 2003b; Geddes 2001; Geddes 2003; Haddad 2008; Lavenex, Uçarer 2004; Lavenex 2006; Schimmelfennig 2007; Selm van 2002). Tyto koncepty se do určité míry doplňují či parciálně překrývají, jejich vzájemné vymezení je mnohdy nejasné a o jejich využitelnosti pro zkoumání VMP EU nejsem přesvědčena, a to z následujících důvodů.

K internacionalizaci dochází tehdy, když EU jakožto samostatné uskupení vstupuje do vztahů s třetími zeměmi v oblastech, jež jsou tradičně považovány za doménu domácí politiky (Balzacq 2009b: 2). Dle Thierry Balzacqa je tento koncept často využíván k osvětlení politik, které se snaží zabraňovat bezpečnostním hrozbám a které řeší zvládání hrozeb mimo území Unie (Balzacq 2009b: 2). Naproti tomu Esther Barbé a Anna Herranz spatřují v internacionalizaci proces, jenž vytváří normy, na něž EU a třetí země reagují a na základě nichž zakládají svůj vzájemný vztah (Barbé, Herranz 2008: 1-2). Ptají se, zda jsou tato pravidla a normy součástí evropského *acquis*, nebo se jedná o standardy mezinárodních institucí (Barbé, Herranz 2008: 2). Zúžený pohled na tento koncept stejně jako vyzdvihování jeho bezpečnostního aspektu a absence koncepčního aparátu neumožňují jeho hlubší využití.

Extrateritorializace je často spojována s praktikami „vzdálené kontroly“ (*remote control*) EU řízení hranic (Balzacq 2009b: 2) a snahou „extrateritorializovat zvládání hrozeb“ na sousední země (Wichmann 2007: 1), k čemuž dochází v zájmu samotné EU (Boswell



2003b). Zvládání bezpečnostních hrozeb přenesené na sousední země se projevuje exportem vlastních pravidel a regulatorních mechanismů do legislativy třetích zemí a zvýšenou spoluprací (Balzacq 2008; Wolff 2009b). Obdobně zkoumá Jorrit Rijpma s Marise Cremonou vnější dimenzi migrační politiky EU. Zabývají se migračními politikami za hranicemi EU, které migrační management EU projektuje na třetí země. Kategorizují různé typy extraterritorializace, jimiž jsou například aktivity Společenství či mezinárodní dohody (Rijpma, Cremona 2007). Jak lze soudit z výše uvedeného, extraterritorializace se týká především úzce vymezeného pole bezpečnostních politik, kontroly hranic či boje proti nelegální migraci, což pro tento výzkum není vhodné.

Co se externalizace týká, v pojetí vztahu mezi externalizací a vnějším vládnutím existuje terminologický chaos. Autoři tyto dva termíny často zaměňují, ztotožňují či jinak připodobňují. Konkrétně Sandra Lavenex a Nicole Wichmann ztotožňují externalizaci s vnějším vládnutím, když ji považují za „způsoby vládnutí [evropsko-unijní bezpečnosti]“ (Lavenex, Wichmann 2009: 83), či je chápána jako „hierarchický typ vnějšího vládnutí“ a jako „snaha transferovat pravidla a politiky EU na třetí země a mezinárodní organizace“ (Lavenex, Schimmelfennig 2009: 791). Často se hovoří o externalizaci bezpečnostních politik a bezpečnosti (Anderson 2002; Lavenex, Wichmann 2009: 83), externalizaci migračních politik EU (Boswell 2003b; Gammeltoft-Hansen 2006, Guild 2005; Guiraudon 2000: 252; Lavenex, Uçarer, 2004; Sterkx 2008: 134), konkrétně pak o „externalizaci migračních kontrol“. Externalizace migračních kontrol spočívá ve vývozu migračního *acquis* do třetích zemí v podobě prevence nelegální migrace, readmisních dohod a budování kapacit (Dimulescu 2011; Boswell 2003b: 626, Rees 2008: 103). Ani tento pojem tak nezahrnuje ostatní vnější aspekty migrace, jako je legální migrace či migrace a rozvoj. Externalizace je též chápána jako „přesun břemena dohledu nad vstupem migrantů do EU“ (*burden of policing*) na sousedící země, spojený s aktivitami zohledňujícími „push faktory“ migrace“ (Collet 2007: 2). Externalizace vedle toho ani neposkytuje systematický analytický rámec, jenž by vedle hierarchického přenosu poskytl prostor pro analýzu dalších procesů, jež ve zkoumaném prostoru politiky probíhají.

Alternativní teoretický koncept pro zkoumání zvoleného případu vedle teorie vnějšího vládnutí představuje teorie evropeizace. Právě v přenosu pravidel pomocí expanze vnitřních politik za hranice EU spatřuje Ester Barbé blízkost s evropeizací (Barbé et al. 2009: 381; srov. Farrell 2005; Gänzle 2008). Možnostmi využití teoretického konceptu evropeizace pro studování procesů za hranicemi Evropy se zabývá Frank Schimmelfennig, když konkrétně hovoří o „vnější evropeizaci“ (Schimmelfennig 2007).

Evropeizace je vhodný koncept zejména pro zkoumání dopadů členství v Unii na jednotlivé členy EU či kandidátské země a zkoumání stavu či změny stavu vnitřního prostředí států. Pro analýzu mnou zvoleného případu je však méně vhodná, a to z následujících důvodů. Evropeizace primárně objasňuje interakce a vazby mezi nadnárodní rovinou EU a rovinou vnitrostátního prostředí členských, případně kandidátských států. Téměř bez výjimky však mnou zvolené třetí země do výše uvedených typů nespadají. Dále se předložená práce nevěnuje ani detailnímu přejímání evropských politik do národních politických struktur, změnám v domácích politických institucích a v konkrétních politikách evropských zemí v souvislosti s procesem evropské integrace, k čemuž je využitelná právě teorie evropeizace.

Evropeizace navíc dle mého názoru není schopna objasnit, jaké formy vztahů mezi zkoumanými aktéry vznikají, respektive a priori jsou navozeny asymetrické relace z důvodu jasného přesunu *acquis* na budoucí členy. Frank Schimmelfennig navíc připouští, že mezi kandidátskými zeměmi na vstup do EU a třetími zeměmi existují při analýze evropeizačních vlivů zřetelné rozdíly. Při hodnocení vnějších politik EU klade důraz na vliv a efektivnost těchto politik (Schimmelfennig 2007: 13). Ve středu evropeizace pro budoucí členy je *acquis*, zatímco cíle a obsah „evropeizace za hranicemi Evropy“ mají obecnější charakter (Schimmelfennig 2007: 17). Schimmelfennig si dále všimá, že zatímco se pozitivní politická kondicionalita stala obecným znakem vztahů mezi EU a třetími zeměmi, je nekonzistentně používaná vůči třetím zemím. Ani další nástroje, jako je podpora základních hodnot a norem (příkladem budiž socializace pomocí transgovernmentální spolupráce), neprobíhají konzistentně a efektivně, aby politickou kondicionalitu plně nahradily (Schimmelfennig 2007: 17). Evropeizační vliv těchto strategií je z důvodu malého počtu pobídek, nekonzistentních politik EU a závažných domácích překážek na straně třetích zemí mimo Evropu slabý (Schimmelfennig 2007: 17).

Zároveň koncept trpí přílišným nadužíváním, kdy je aplikován na téměř jakoukoliv oblast. Z přílišného záběru pak plyne i nejasnost tohoto konceptu a pojmového aparátu, resp. nekonzistentnost v definici jeho klíčových proměnných. Často se poukazuje zejména na problém dokazování kauzality v evropeizačním výzkumu, kdy identifikace příčinných souvislostí mezi aktivitami EU a konkrétními změnami ve vnitřním prostředí státu bývá nejasná. Někteří autoři navíc zdůrazňují i omezenou využitelnost evropeizace při empirických výzkumech, a to zejména při analýze jednotlivých politik (více viz Zemanová 2007; Zemanová 2008: 40).

Oproti tomu teorie vnějšího vládnutí je schopna objasnit vzájemné konstelace mezi aktéry. Stále častěji je uznávána její nosnost co se využitelnosti pro studium vztahů EU s

třetími zeměmi týká (Campain 2008: 4-7). Zároveň umožňuje spojit analýzu s debatou o identitě EU v mezinárodním prostoru (Campain 2008: 7). Ani vnější vládnutí však není jasně zřetelná a konsistentní teorie, jelikož mnoho studií má příliš široký záběr a samotná teorie není aplikována rigorózně (Campain 2008: 4). Toto se snaží předložený práce vyřešit jasně ohraničeným případem (GAM) a striktní aplikací třech jasně identifikovatelných analytických úrovní.

### 3.3 Konceptualizace role EU ve vnějších vztazích

#### 3.3.1 Vnější role EU z pohledu teorií mezinárodních vztahů

Předložená práce presumuje VMP EU jakožto politickou arénu, díky níž nabývá Unie proaktivnější pozice mezinárodního hráče na poli migrace. Z tohoto důvodu je potřeba, v souladu s Marií Campain, zasadit analýzu vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace do širší akademické debaty o mezinárodní roli EU (Campain 2008: 6). Tato kapitola proto prezentuje přehled teoretických diskusí o roli EU jakožto mezinárodního aktéra a debatu o způsobech nahlížení na projekci vnitřních aspektů EU do vnějších vztahů. Tato diskuse pak s výsledkem analýzy vnějšího vládnutí EU v oblasti VMP EU prezentované v páté kapitole poslouží jako základ pro závěrečnou reflexi ohledně charakteru Unie jako mezinárodního hráče v oblasti migrace.

Na proces prosazování politik ze strany EU za svými hranicemi můžeme nazírat optikou teorií mezinárodních vztahů. Ve srovnání s množstvím akademické literatury, která se zabývala jinými komunitárními politikami EU, zůstávala dlouhou dobu oblast vnějších politik EU spíše na okraji zájmu akademiků. To souvisí s důvodem dlouhodobé praxe analyzovat zahraniční politiku pouze ve spojitosti s národními státy (Ginsberg 2001: 12). Podle pohledu realistické teorie mezinárodních vztahů je role EU podceňována z důvodu silného vlivu tradičního státocentrického přístupu k mezinárodním vztahům, jenž považoval za aktéra mezinárodní scény stát (Drulák 2003: 55). Ostatní aktéři (například mezinárodní organizace) byli buďto nástroji států, nebo jsou považované za bezvýznamné z hlediska hlavních otázek mezinárodních vztahů (Drulák 2003: 55). Představitelé realismu však nebyli schopni dostatečně zdůvodnit vliv dalších aktérů a faktorů (například sociokulturních reálií, účasti v mezinárodních organizacích) na mezinárodní scéně, a zachytit tak všechny procesy v mezinárodních vztazích. Realismus nezohledňoval transnacionální fenomény, které se pohybují napříč hranicemi a nejsou uchopitelné termíny rovin systémové a domácí politiky. Klasický realistický pohled na působení a pozici státu v mezinárodních vztazích ignoroval legitimitu EU v mezinárodních otázkách, jako je obchod, diplomacie či humanitární záležitosti (Ginsberg 1999: 436), a nedokázal vysvětlit vliv aktérů ve světové politice i přes nedostatek vojenského potenciálu. Tento tradiční koncept mezinárodních vztahů byl narušen rostoucím vlivem ES/EU na mezinárodní scéně a vývojem vnějších aktivit.

S nástupem liberálního přístupu v 70. letech byla nabourána realistická koncepce identifikováním dalších relevantních subjektů. Došlo tak k odklonu od tradičních přístupů ke zkoumání chování a dopadů aktivit i dalších aktérů. Liberální tradice zpochybnila roli státu

jako výlučného aktéra mezinárodních vztahů (Drulák 2003: 73), zdůraznila globální působnost mezinárodních institucí, vnitrostátních subjektů i nestátních aktérů a mezinárodní spolupráci mezi různými aktéry. S příchodem teorie vzájemné závislosti upozornili Robert Keohane a Joseph Nye na význam transnacionálních aktérů (Barša, Císař 2008: 292). Teorie vzájemné závislosti „v souvislosti s rozvojem pluralistického paradigmatu ve studiu domácí politiky otevřela studium mezinárodních vztahů pluralitě aktérů“ (Barša, Císař 2008: 384). Vzniklé transnacionální vazby podkopaly „realistický předpoklad exkluzivity postavení státu v mezinárodní politice“ (Barša, Císař 2008: 385). Pavel Barša a Ondřej Císař připomínají následný „posun v liberálním paradigmatu“, jež zdůrazňoval oproti transnacionálním aktérům opět státy. Ty se ocitly v centru dění, spolu s důvody jejich ochoty k mezinárodní kooperaci (Barša, Císař 2008: 385). V 90. letech pak debaty o globalizaci a prohlubující se mezinárodní institucionalizaci (jež Barša s Císařem nazývají internacionalizací) přinesly další podstatnou proměnu (Barša, Císař 2008: 385). Mezinárodní instituce a režimy se stávají „důležitými platformami mezistátní interakce“, jejichž „působení může mít transformativní dopad na zájmy států, které v daném režimu či organizaci participují“ (Barša, Císař 2008: 385-386). Na globální úrovni funguje „řada režimů, norem pravidel a institucí, které ovlivňují rostoucí počet politických problémů“ (Barša, Císař 2008: 391). Vedle unilateralismu jako odpovědi na výzvy globalizace je zde „mnohost typů mezinárodní kooperace“ a státy se uchylují k uzavírání bilaterálních režimů či k regionální spolupráci (Barša, Císař 2008: 391).

Globální agenda EU vznikala nejen jako vedlejší produkt svých vnitřních dynamických procesů, nýbrž částečně i jako tlak vyplývající ze vzájemné závislosti (Zielonka 2008: 478). Evropa je ovlivněna vývojem i v těch nejvzdálenějších oblastech, ať už pozitivními, či negativními „externalitami“ (Filténborg et al. 2002: 388) a vzájemná závislost také přinutila Unii vytvořit mechanismy k zvládnutí a k odpovědi na nové vnější vlivy (Ginsberg 1999: 435). I přes absenci efektivního monopolu legitimních vynucovacích prostředků, jasného centra autority, daného teritoria a koherentního společenství lidu je EU „velmi mocným mezinárodním hráčem“ (Zielonka 2008: 474), jehož normy a pravidla jsou i přes nařčení z „regulátorního imperialismu“ přijímány (Zielonka 2008: 474).

Impulesem k výše popsané změně byl současně i dynamický vývoj ES, který vedl ke vzniku největšího jednotného trhu a vzniku entity navazující jak ekonomické, tak politické vztahy s téměř všemi státy světa. Nové politické uspořádání po konci studené války a vzrůstající vliv EU v souvislosti s přijetím Jednotného evropského aktu (1987), Smlouvy o EU (1993) a s rozšiřováním působnosti EU ve vnějších politikách postupně přitahovaly zájem badatelů (Ginsberg 1999: 432).

### 3.3.2 Vzrůstající zájem o zkoumání role EU ve vnějších vztazích

Od 90. let minulého století se postupně začal prosazovat názor, že role EU jako mezinárodního hráče by si zasloužila detailnější zkoumání, a zájem akademiků se tak začal zaměřovat na statut, definici a roli EU jako mezinárodního aktéra, později rovněž na vliv vnější politiky Unie na okolní svět (Allen, Smith 1990; Bretherton, Vogler 1999; Holland 2002, 2005; Rhodes 1998; srov. Ginsberg 1999).<sup>58</sup> Výzkum se zaměřil na regionální spolupráci, lidská práva, prevenci konfliktu, zahraniční politiku a obranu, obchodní politiku či mezinárodní migraci (Zielonka 2008). Mezinárodní role a identita Unie se stala předmětem komentářů a analýz (Elgström, Smith 2006)<sup>59</sup> a koncepty moci a vlivu se staly „kontinuální a inherentní“ součástí vědecké literatury o vnější roli EU (Allison 2010: 1). Geneze EU z vnitřně zaměřeného regionálního aktéra do globálního aktéra si zasloužilo mnoho pozornosti, jak komentuje José Magone, projekt evropské integrace se stal „dostatečně pevným na to, aby se stal modelem pro ostatní regiony světa“ (Magone 2003: 3).

Tradičně byl vedle ekonomické síly zdůrazňován zejména bezpečnostní charakter vnějších vztahů EU.<sup>60</sup> Postupně došlo k odklonu od tohoto tradičního vnímání EU jako bezpečnostního společenství a stále častěji se začal zdůrazňovat nevojenský, ekonomický a občanský aspekt role Unie ve vnějších vztazích (Lavenex, Uçarer 2004; Orbie 2006; Whitman 2002). Spolupráce se třetími zeměmi začíná probíhat i v dalších, „civilnějších“ oblastech, které dříve spadaly pouze pod doménu vnitřní spolupráce Unie (životní prostředí, migrační politika, rozvojová politika, obchod či sociální oblast) (Toci 2008; Allison 2010).

Na akademické půdě vznikaly rozličné konceptualizace mezinárodní role EU jako

---

<sup>58</sup> Současně s rozšiřováním agendy Unie ve vnější politice poukazují Charlotte Bretherton a John Vogler na přílišné zdůrazňování budování společné zahraniční politiky EU a přehlížení širšího významu dalších vnějších aktivit (Bretherton, Vogler 1999: 1). Tento významný růst vnějších aktivit Unie od roku 1958 si Bretherton a Vogler vysvětlují jako důsledek vlivu vnitřních a vnějších faktorů (Bretherton, Vogler 1999: 4-5).

<sup>59</sup> Postupně vznikly koncepty jako aktérství (*actorness*) a přítomnost (*presence*) Davida Allena a Michaela Smitha (Allen, Smith 1990), jež vysvětlovaly rostoucí mezinárodní důležitost EU. Podobně i James Caporaso a Joseph Jupille hodnotí schopnosti, kvality a předpoklady EU být mezinárodním hráčem na základě čtyř kritérií: vnější uznání kompetence EU ostatními aktéry, autorita (právní kompetence jednat ve vztahu k zahraničí), autonomie (nezávislost EU na ostatních aktérech, rozeznatelnost od ostatních, institucionální jedinečnost) a soudržnost (schopnost jednat jednotně a konzistentně vůči okolnímu světu) (Caporaso, Jupille 1998: 214-220).

<sup>60</sup> Státocentrický koncept bezpečnostního společenství Karla W. Deutsche z 50. let 20. století se jako první snažil ukázat možnost mírové změny v mezinárodních vztazích. Představuje společenství integrovaných států s pocitem pro společenství. Tento smysl pro komunitu vysvětloval vzrůstající vzájemnou závislost a odpovědnost mezi státy, což zajišťovalo, že případné řešení konfliktů proběhne mírovou cestou bez použití síly a válek (Barša, Císař 2008: 342; Wæver 1998). Na konci 90. let 20. století byl koncept bezpečnostního společenství vzkříšen Emanuele Adlerem a Michaelem Barnettem. Ti přicházejí s definicí „pluralistického bezpečnostního společenství“, jež chápou jako „transnacionální region vytvářený suverénními státy, jehož populace si zachovává závislé vyhlídky mírové změny“ (Adler, Barnett 1998: 30). Jedná se o vztah lidí v rámci společenství a není zde brána v potaz vnější dynamika, které může být bezpečnostní společenství vystaveno. Na druhou stranu uznávají nové druhy bezpečnostních problémů – ekonomické, environmentální a sociální problémy (Adler, Barnett 1998: 50). Jinými slovy, bezpečnost je chápána komprehensivně: tradiční bezpečnostní prvky jsou spojeny s lidskoprávními či ekonomickými faktory (Adler, Barnett 1998: 119).

reakce na zvyšující se ambice Unie prosadit se mimo vlastní území (Majone 2009: 198), zachycující přeměnu Unie a definující „evropskou vnější akci“ (Allison 2010:1) tohoto „jiného typu mezinárodního aktéra“ (Toci 2008: 1). V zásadě se prosadily dva základní směry: „koncepce civilní mocnosti“ a „koncepce normativní mocnosti“.<sup>61</sup> Spolupráce v měkkých oblastech s sebou zároveň přinášela i nové „měkké“ formy spolupráce s dalšími aktéry.

### 3.3.3 EU jako civilní mocnost

Za prezentováním EU jako civilní mocnosti stála snaha vytvořit zřetelnou roli EU v mezinárodních vztazích (Orbie 2006). S konceptem civilní mocnosti přichází Francois Dûchene,<sup>62</sup> jenž se na začátku 70. let 20. století zamýšlel nad scénáři vývoje ES a vytvořil koncept civilní mocnosti, aby popsal jeho jedinečnou roli ve světě (Ginsberg 1999: 445). Dûchene byl přesvědčen, že tradiční vojenská moc ustupuje progresivní civilní mocnosti, jež představuje model usmíření a prostředek vlivu v mezinárodních vztazích (Ginsberg 1999: 445; Manners 2002: 235). Síla Společenství jako mezinárodního aktéra byla založena na jeho schopnosti rozšiřovat stabilitu a bezpečnost prostřednictvím ekonomických a politických sil, namísto používání vojenských prostředků. Jinými slovy řečeno, Evropu si představoval jako prostor s omezeným vojenským kapitálem a s dostatečnou hospodářskou silou. Kladl důraz jak na prostředky, tak cíle a snažil se přimět Společenství k tomu, aby mezinárodním problémům dalo smysl pro společnou odpovědnost. Šlo o jakousi „normalizaci mezinárodních vztahů“ a zvládání mezinárodních problémů prostřednictvím smluvní politiky (Dûchene 1973: 19 in Toci 2008: 2; Manners 2002: 238). Podobně i Kenneth Twitchett nazírá na civilní mocnost jako aktéra, který nemá vojenskou dimenzi, ale který je schopen ovlivnit ostatní mezinárodní aktéry pomocí diplomatických, ekonomických a právních prostředků (Twitchett 1976: 8 in Ginsberg 1999: 445).

Na tento koncept navázal Hans Maull a při definici civilní mocnosti vychází ze tří klíčových znaků: (1) uznání potřeby diplomatické spolupráce s ostatními za účelem sledování mezinárodních cílů, (2) kladení důrazu na nevojenské, primárně ekonomické prostředky pro zabezpečení národního zájmu s vojenskou silou jako nástrojem na zajištění ostatních prostředků mezinárodní interakce a (3) ochota aktéra rozvíjet nadnárodní struktury, v rámci nichž může projevit kritické postoje k mezinárodnímu řízení (Maull 1990: 92-93). Mezi

---

<sup>61</sup> Další konceptualizace zahrnovaly civilizující mocnost (*civilizing power*), strukturální mocnost (*structural power*), globální mocnost (*global power*), měkkou mocnost (*soft power*) či etickou mocnost (*ethical power*) (Nye 2004: 5; Aggestam 2008).

<sup>62</sup> Blíže k civilní mocnosti viz například Kříž 2007.

civilními cíly v obou koncepcích nalezneme mezinárodní spolupráci, domestikaci mezinárodních vztahů či jakousi zodpovědnost za mezinárodní prostředí (srov. Smith 2005: 2).

Zejména na konci studené války a v letech devadesátých podléhal koncept kritice za svoji neefektivnost a nedostatek soběstačnosti ve vojenské síle (Manners 2002: 237). Podle Karen Smith důsledky plynoucí z konce studené války neposílily obrázek ES jako civilní mocnosti, nýbrž právě naopak. Právě nově vznikající EU zakotvená Smlouvou o EU získala „obrannou dimenzi“ (Smith 2000: 11) a jakkoli je tato dimenze slabá, přestává být Unie dle Smith civilní mocností (Smith 2000: 12; Smith 2005). Civilní mocnost chápe Smith v dvojím smyslu: „být civilní mocností“ (*being civilian power*) a „uplatňování civilní moci“ (*exercising civilian power*) (Smith 2005: 1). Civilní mocnost definuje volně jako mocnost využívající civilní, tj. nevojenské, ekonomické, kulturní a diplomatické prostředky (Smith 2005: 1) s tím, že i civilní prostředky mohou být aplikovány donucením (Smith 2005: 4). Smith hovoří o „ideálním typu civilní mocnosti“ a podle její definice je civilní mocnost aktér, jenž využívá civilní prostředky za účelem přesvědčení aktéra a dosažení civilních cílů a jehož zahraniční politika (*foreign policy-making process*) je předmětem demokratické kontroly a veřejného dohledu (Smith 2005: 5). EU však dle Smith tuto ideální charakteristiku nespĺňuje z toho titulu, že často využívá s nátlakem princip podmíněnosti, aby například v procesu rozšiřování ovlivnila potenciální členy (Smith 2005: 7, 11). Smith však upozorňuje, že při odhlédnutí od prostředků aktéra lze EU, tak jak mnoho autorů činí a s odkazem na druhou Maullovu podmínku, za civilní mocnost považovat. Tato logika se soustředí na primární využívání nevojenských, ekonomických prostředků mocnosti (s udržováním vojenské síly) (Smith 2005: 7),<sup>63</sup> s důrazem na směřování k „civilním cílům“ (Smith 2005: 7).

### 3.3.4 EU jako normativní mocnost

Nedostatky konceptualizace EU jako civilní mocnosti se snaží překonat Ian Manners rozvinutím myšlenky „normativní mocnosti Evropa“ (*normative power Europe*). Odhlíží od debaty o tom, zda je Unie civilní či vojenská mocnost, a zamýšlí se nad ideovým vlivem mezinárodní role EU a nad porozuměním mezinárodní identity Unie (Manners 2002: 238-240; Manners 2006a, 2006b). Klíčovými konstitutivními faktory mezinárodní identity Unie jsou podle něho právě normy (Manners 2002: 241).<sup>64</sup> Umístění norem a principů do jádra vztahů

<sup>63</sup>Civilní mocnost si podle tohoto názoru též ponechává (případně ji musí mít) i vojenskou moc pro zajištění dalších prostředků v mezinárodním prostředí (Smith 2005: 7).

<sup>64</sup>Mezi základních pět norem patří: mír, svoboda, demokracie, vláda práva a respekt pro lidská práva a základní svobody. Vedle těchto klíčových norem ještě Manners identifikuje čtyři „malé normy“ (*minor norms*): sociální



Unie a členských států na straně jedné a okolním světem na straně druhé uspíšila kombinace historického kontextu a hybridního právního uspořádání v poválečném období (Manners 2002: 241). To, co EU symbolizuje, je stejně důležité jako to, co EU svými politikami vytváří. Manners jde za hranice tradičního vnímání mezinárodní role EU a připisuje jí vliv na mezinárodní systém jednoduše na základě její samotné existence. Jinými slovy, samotná charakteristika Unie a odlišnost politické formy EU od ostatních politických těles v mezinárodním systému je hlavním důvodem, proč jedná normativně. Tento vliv se projevuje schopností vytvářet, formovat a normalizovat pravidla, hodnoty a normy v mezinárodní politice podle svého obrazu prostřednictvím ovlivňování ostatních aktérů nenásilnými prostředky, měkkou mocí (nepoužívá ani vojenskou či ekonomickou sílu), ale napodobováním (*imitation*) a přitažlivostí (*attraction*) (Manners 2002: 237, 242; Diez 2005). Vnější vztahy jsou tak závislé rovněž na normách, které se objevují například v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod či ve Všeobecné deklaraci lidských práv (Manners 2002: 241). Cílem normativní mocnosti je zlepšit mezinárodní normy k lepšímu prosazování norem vlastních (Manners 2002: 240).

I koncept normativní mocnosti podléhá kritice. Pro Thomase Dieze se normativní mocnost částečně podobá vojenské mocnosti v podobě využívání vojenských prostředků při šíření „nevojenských hodnot“ (Diez 2005).<sup>65</sup> Helen Sjursen upozorňuje, že nedostatek vojenských nástrojů nevede nutně k normativní mocnosti, jelikož civilní prostředky mohou být potenciálně agresivní (Sjursen 2006a; srov. Kagan 2003). Ani Göran Therborn nespatřuje v diktování zbytku světa povahu politických, ekonomických a společenských institucí charakteristiku normativní mocnosti (Therborn in Manners 2002: 242). Dle Jana Zielonky podpora norem může sice přinést třetím stranám určité výhody, avšak jedná se o „druhořadý

---

solidarita, antidiskriminace, udržitelný rozvoj a dobrá vláda. Univerzální normy a principy (vláda práva, ochrana lidských práv) jsou ve středu vztahů mezi členskými státy a zároveň namířeny vůči vnějšímu světu. Tyto hodnoty jsou základem legitimacy pro vnější vztahy a vyskytují se v základních unijních smlouvách a deklaracích. Podpora a rozvoj norem umožňuje Unii reprezentovat se nejen pouze jako ekonomická velmoc při řízení globální ekonomiky. Vedle definice hodnot je potřeba i schopnost Unie šířit tyto mimo její rámec. Šíření norem je ovlivňováno šesti faktory: (1) nákaza (*contagion*) - neúmyslné rozšiřování norem z jednoho aktéra na druhého, (2) informační difúze (*informational diffusion*) - výsledek strategických jednání, (3) procedurální difúze (*procedural diffusion*) - dva aktéři institucionalizují vztah pro podporu dialogu a kooperace, (4) přenosnost (*transference*) - výměna výhod mezi aktéry, (5) otevřená (veřejná) difúze (*overt diffusion*) - aktér je fyzicky přítomen v jiném státě či mezinárodní organizaci a (6) kulturní filtr (*cultural filter*) - vliv mezinárodních norem a politického učení ve třetích zemích (Manners 2002: 244-245).

<sup>65</sup> Thomas Diez dále vyslovuje pochybnosti nad Mannersovým předpokladem o odlišnosti EU, jež pramení z její inherentní normativní charakteristiky, což z ní činí jasně odlišeného a zřetelného aktéra (Diez 2005). Diez hovoří o normativní mocnosti ve vztahu k identitě. Jinými slovy, diskurz obklopující normativní mocnost a samotná normativní mocnost Evropa konstruuje svoji identitu a identitu ostatních aktérů ve vztahu k ní. Tento diskurz umožňuje EU vytvořit si svoji identitu a odlišit ji od ostatních aktérů. Pro Dieze se EU od ostatních aktérů v zásadě neliší, existují podle něho i další normativní aktéři (například Spojené státy americké), kteří jsou považováni za normativní, přesto využívají vojenské prostředky (Diez 2005).

výsledek“ (*secondary achievement*), neboť vnější politiky EU jsou ve skutečnosti navrženy tak, aby v první řadě chránily a podporovaly zájmy členských států (Zielonka 2008: 480). Zielonka považuje EU za impérium, protože se snaží získat politickou a ekonomickou kontrolu nad různými periferními hráči, například pomocí dominantního ekonomického či politického postavení (Zielonka 2008).

### 3.3.5 EU jako měkký hegemon

Spolupráci a posilování třetích zemí v oblasti migrace lze chápat jako aktivity činěné v nejlepším zájmu Unie. Na základě této premisy lze spatřovat v přesunu vnitřního vládnutí EU do vnější oblasti (Lavenex 2004) a ve vnější projekci základních hodnot a norem EU důležitý nástroj pro zajištění vlády práva, základních práv, stability a bezpečnosti na území EU (Mounier 2009: 48). Šířením norem se EU snaží zajistit ve světě pořádek (Aalto 2006; Diez, Whitman 2002; Friis, Murphy 1999). V návaznosti na pasivitu Unie, kterou Ian Manners Unii přiřkl, je Hiski Haukkala přesvědčen, že EU sama hledá a vyvíjí aktivitu v mezinárodním podporování norem a hodnot, než aby pouze spoléhala na samotné, pasivní rozšiřování těchto norem (Haukkala 2008: 1605). Haukkala přichází s konceptem „regionálního normativního hegemona“, jenž používá svůj ekonomický a normativní vliv k vytváření řady asymetrických bilaterálních vztahů, jež pomáhají usnadňovat aktivní přenos jeho norem a hodnot (Haukkala 2008: 1602).

Tento názor konvenuje i s tzv. „imperiální analogií“ (*imperial analogy*), podle níž EU jako impérium vytváří svá pravidla pomocí různých zón pořádku (Wæver 1997: 64 in Haukkala 2003: 8). Na příkladu procesu rozšíření Teemu Palosaari argumentuje, že si EU vytváří nové „šedé zóny“ v Evropě, aby kontrolovala problémy v sousedních oblastech, aniž by tyto státy získaly plné členství (Palosaari 2001 in Haukkala 2003: 8). Logika těchto šedých zón jde dle mého názoru zajisté aplikovat i na vzdálenější regiony za hranicemi Evropy, což se shoduje s názorem Charlotte Bretherton a Johna Voglera, kteří tvrdí, že bilaterální vztahy se třetími zeměmi za hranicemi Evropy jsou poznamenány asymetrickým vlivem, jenž si může EU dovolit díky své ekonomické a normativní moci (Bretherton, Vogler 2006: 78-79 in Haukkala 2008: 1607). Obdobně další autoři považují EU za „regionálního normativního hegemona“ (Diez 2005: 616, Hyde-Price 2006: 226-27), kdy normativnost spočívá v agendě poháněné normami a hodnotami, a hegemonelem se Unie stává na základě monopolu na definování obsahu norem a vytváření hranic normality a tzv. evropeanství (*European-ness*).

Mark Leonard upozorňuje na to, že přestože EU vytváří vysoce asymetrické vztahy s třetími partnery, nejsou založeny pouze na síle a donucení (Leonard 2005 in Haukkala 2008:

1608). Leonard Unii popisuje jako „přetvářející mocnost“ (*transformative power*): jakmile jsou do vztahu s Unii státy vtaženy, jsou změněny, a to nenásilnými prostředky a jednou provždy (Leonard 2005 in Haukkala 2008: 1608). Haukkala poukazuje, že moc Unie je založena na přitažlivosti (*attraction*), legitimitě (*legitimacy*) i síle (*coercion*) (Haukkala 2008: 1608). Tento stav lze připodobnit k měkkému/normativnímu imperialismu Björna Hettneho a Fredrika Söderbauma (Hettne, Söderbaum 2005). EU považují sice v kontrastu vůči *hard power* za měkkou moc, založenou na ekonomických nástrojích, dialogu a diplomacii (Hettne, Söderbaum 2005: 536), ale upozorňují, že i zde je potřeba rozlišit měkkou moc na civilní mocnost a měkký imperialismus. Zatímco civilní mocnost implikuje zahraniční politiku založenou na normách podpořenou zevnitř EU (společenským pluralismem, vládou práva, demokracií a tržní ekonomikou) a na dobrovolném základě a konsenzu s partnerskou zemí, představuje měkký imperialismus asymetrické vztahy mezi EU a partnerskými zeměmi (Hettne, Söderbaum 2005: 549). Měkký imperialismus je připodobněn k měkké moci aplikované „tvrdou cestou“, tj. „asymetrickou formou dialogu či strategickým využitím norem a podmínek vnucených z důvodu vlastního zájmu, nikoli za účelem vytvoření ryzího meziregionálního dialogu“ (Hettne, Söderbaum 2005: 539). Moc je zde aplikována hegemonickou cestou pomocí asymetrických vztahů, které zastávají jednostranný výklad norem a hodnot, aniž by ti, kteří hodnoty EU přijímají, byli zapojeni do ryzího dialogu o obsahu a významu těchto norem (Hettne, Söderbaum 2005).

Podle Thomase Dieze to, co je normativní nebo strategické, totiž závisí na politickém výběru a subjektivní analýze, je proto tedy obtížné identifikovat, co je normativní a co je založeno na zájmech (Diez 2005). Tato problematika je umocněna tím, že normy mohou být rozličně interpretovány různými aktéry v čase a snaha prosazovat určité hodnoty může kolidovat s hodnotami jinými (Toci 2008: 6). Další rozpor se týká otázky, zda dodržování a podpora norem a hodnot jsou v souladu s cílem naplňovat strategické zájmy (Hyde-Price, 2008; Youngs 2004). Existují názory, že strategické a ekonomické zájmy se nachází v rámci normativní agendy a zároveň hrají určující roli ve vnějších aktivitách, další skupina autorů tvrdí, že strategické zájmy jsou konstantním aspektem zahraniční politiky (Youngs 2004) a rozhodně hrají roli (Zielonka 2008: 475). V podobném duchu autoři upozorňují, že i normativní agenda může být podtržena strategickými cíli a zájmy (Diez 2005; Toci 2008). Pokud se aktér ocitne ohrožen nebo nemá dostatečně pevnou pozici ve světovém pořádku, pak opustí normativní jednání ve prospěch tradičních forem „tvrdé moci“. Analogicky z druhého pohledu pak i snaha prosazovat strategické cíle nemusí být zcela nutně „ne-normativní“ (*un-*

*normative*) (Toci 2008: 6).<sup>66</sup>

O imperiálních vztazích EU hovoří rovněž Jan Zielonka. Impérium se dle něho snaží uplatnit politickou a ekonomickou kontrolu nad různými periferními aktéry pomocí formální anexe či různými formami ekonomické a politické dominance (Zielonka 2008: 475). Tento druh imperiální politiky se neobjevuje pouze v těsné blízkosti EU, ale i ve vzdálenějších oblastech. Dle Zielonky se Evropa tímto modelem mezistátní spolupráce snaží ostatní aktéry donutit přijmout své normy a standardy ekonomickými pobídkami či tresty (Zielonka 2008: 475). Imperiální struktura EU má spíše než vojenský a politický charakter povahu ekonomickou a byrokratickou a legitimizuje své politiky tvrzením, že její normy jsou správné a že podporují efektivnější model ekonomické a politické integrace (Zielonka 2008: 475). V souladu s výše uvedeným argumentem Björna Hettneho a Fredrika Söderbauma nelze dle Zielonky ztotožňovat EU pouze s měkkou mocností, založenou na diplomacii, tak jak ji známe od Josepha S. Nye (Zielonka 2008: 475). Měkké mocnosti dle Zielonky spoléhají na normativní sílu šířením hodnot. Unie však nejenže aplikuje měkkou sílu tohoto druhu, ale také používá ekonomickou sílu k prosazování svých cílů, včetně nástrojů sankcí či úplatků (Zielonka 2008). Dále je impérium charakterizováno prosazováním norem a hodnot v rozličných oblastech, tyto normy se zároveň snaží ochránit a podporovat zájmy EU (Zielonka 2008: 480).

## Shrnutí

Výše nastíněný diskurz reflektoval diskusi o novém druhu moci EU v mezinárodní politice (Diez 2005). Jakkoli výše nastíněný diskurz zmapoval rozdíly v chápání EU jako občanské mocnosti, normativní mocnosti či měkkého hegemonu, vychází tato práce z premisy, že se EU snaží být v pozici takového hráče na mezinárodní scéně, jenž preferuje zejména civilní prostředky a snaží se prosazovat nové způsoby vedení zahraniční politiky. Zahrnutí problematiky migrace vnějších vztahů, zdá se, tento styl splňuje. Výsledná analýza ukáže, zda EU jedná jako měkký hegemon. Konkrétně řečeno, zda prosazuje svůj vliv v oblasti migrace pomocí agendy složené z *acquis*, norem a hodnot (představující evropský model migračního vládnutí), pomocí nástrojů ve formě dialogu, diplomacie a spolupráce, jež však navozují hierarchické vztahy, asymetrické formy dialogu za strategického využití

---

<sup>66</sup> V souvislosti s výše nastíněnou ambivalentností mezi normami a zájmy se Natalia Toci vyrovnává s definicí normativních cílů pomocí Wolfersova rozlišení mezi *milieu goals* a *possession goals*. *Milieu goals* jsou cíle orientované na stav prostředí - esenciálně se zabývají širším prostředím, v rámci něhož se mezinárodní vztahy rozvíjejí, přestože jsou nepřímo spojeny se specifickými zájmy konkrétního aktéra. *Milieu goals* mohou být prostředky k dosažení a podpoře *possession goals*. *Possession goals* jsou orientované na zvětšování nebo zachování svého vlastního vlivu, či toho, k čemu vztahujeme své hodnoty (Toci 2008).

kondicionality. Přestože vztahy mají dobrovolný charakter a státy nejsou nuceny evropský model migračního vládnutí přijímat, moc je aplikována hegemonickou cestou za účelem prosazení vlastních zájmů EU.

## 4. GENEZE VNĚJŠÍ MIGRAČNÍ POLITIKY EU

### 4.1 Postupná evoluce migrační politiky EU

Při studiu jakéhokoliv procesu je účelné soustředit se rovněž na prostředí a jeho proměny, v němž se daný proces odehrává. Na postupnou evoluci VMP EU je nejlépe nahlížet jak v kontextu vývoje společné migrační politiky EU, tak v souvislosti s vytvářením prostoru SVV a jeho vnějšího rozměru. Tento kontext zároveň posílí pozici GAM jako případu předložené práce.

Dlouhou dobu projekt evropské integrace samotnou migrační problematiku vůbec neřešil. Vznik Evropského hospodářského společenství Římskou smlouvou v roce 1958 s sebou sice přinesl otázku svobody pohybu pracujících, avšak neexistovala zde tehdy potřeba se touto oblastí z evropské perspektivy více zabývat (Baršová, Barša 2005: 133). Ještě v 70. letech 20. století neprobíhala téměř žádná diskuse o jakémkoliv potřebě řídit či jinak usměrňovat mezinárodní migrační toky směřující na evropský kontinent. Tehdy státy plnily své cíle v oblasti migrace individuálně a problémy s ní spojené se objevovaly na evropské úrovni pouze ad hoc a ve skutečnosti se jednalo o výhradně mezivládní spolupráci na neformálním základě v podobě skupiny TREVI, jež na konci 80. let diskutovala i téma migrace (Abdelkhalik 2010: 6; Fiala, Pitrová 2010: 650).<sup>67</sup>

Na migraci bylo nahlíženo jako na soubor doprovodných opatření vnitřního trhu (Baršová, Barša 2005: 134). V osmdesátých letech 20. století existovaly vedle TREVI skupiny i další formy spolupráce, avšak ES nemělo v oblasti formální kompetenci (Balzacq 2009b: 21) a zabývalo se zejména vnitrounitní migrací.<sup>68</sup> V roce 1985 došlo k rozšíření působnosti TREVI skupiny o boj proti nelegální migraci a organizovanému zločinu a lze též konstatovat, že toto uskupení položilo základy pozdější politiky spravedlnosti a vnitřních věcí EU (Rada EU 2005e). V souvislosti s Jednotným evropským aktem a snahou ve Společenství znovu akcentovat otázku vnitřního trhu a tzv. čtyř svobod (volný pohyb osob, zboží, služeb a

---

<sup>67</sup> Spolupráce v sektoru SVV byla institucionalizována v podobě mezivládního fóra složeného z ministrů vnitra a spravedlnosti členských států ES po podnětu ze summitu Evropské rady v prosinci 1975 (Nicoll, Salmon 2001: 386 in Fiala, Pitrová: 651). Jednou z těchto forem spolupráce představovala i skupina TREVI, založena v roce 1975, v níž se scházeli ministři členských států ES zodpovědní za záležitosti spravedlnosti a vnitřních věcí na neveřejných jednáních. Mezivládní fórum se zabývalo přeshraničním terorismem, radikalismem a extremismem (Rada EU 2005f) (z fr. *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*, odtud název skupiny) a poprvé tak byla naznačena existence vnějšího aspektu vnitřní bezpečnosti (Rees 2008: 99).

<sup>68</sup> Mezi tyto mezivládní skupiny patřily například od roku 1986 *Ad Hoc Group on Immigration* či od roku 1988 *Coordinators of Free Movement* (Weinar 2011: 7; Abdelkhalik 2010). Práce *Ad Hoc Group on Immigration* vedla k podepsání Dublinské úmluvy v roce 1990, která určovala stát odpovědný za řízení o azylové žádosti.

kapitálu) se ES po roce 1987 začalo zabývat otázkou, jak zabezpečit vnější hranice (Zimmermann 1995: 58). Významným krokem pro budoucí vývoj SVV předznamenala mezivládní, mimo ES uzavřená, Schengenská dohoda<sup>69</sup> z roku 1985, jež s sebou přinesla zrušení kontrol na vnitřních hranicích a přísnější kontroly na vnějších hranicích, čímž se postupně začala problematika migrace stávat součástí evropské agendy (Zimmerman 1995: 59). Schengenská dohoda se později, na počátku 90. let 20. století, stala klíčovou součástí tzv. třetího pilíře Společenství (Fiala, Pitrová 2010: 119).

Konec studené války znamenal změnu pro bezpečnostní agendu Evropy. V měnícím se bezpečnostním prostředí také mizelo tradiční rozdělení na vnitřní a vnější bezpečnost. Vytváření jednotného trhu bez vnitřních hranic, globalizace, proces rozšiřování EU a obecné přeorientování se z tradičních vojenských a bezpečnostních hrozeb na transnacionální problémy s sebou přinášely nové výzvy, jež představovala nelegální migrace a zvyšující se počet ekonomických migrantů ze severní Afriky směřující do Evropy (Evropská komise 1991: 7; Fiala, Pitrová 2010: 667; Wanner 2002: 7). ES/EU byla na nové výzvy nucena reagovat, a jak poznamenává Andrew Geddes, vytvářel se nový diskurz o externích hrozbách pro vnitřní bezpečnost (Geddes 2000: 26 in Rees 2008: 99-100). Odstranění hranic mezi členskými státy se potýkalo nejen s novým rizikem přílivu nelegálních migrantů, ale také s faktem, že realizace tohoto kroku se týkala domény, jež spadala mezi výlučné kompetence národních států. Jinými slovy řečeno, „konflikt mezi koncepcí prostoru bez vnitřních hranic a odpovědností státu za zajištění jeho vnitřní bezpečnosti se tak projevoval jako spor mezi nadnárodní a národní autoritou“ (Fiala, Pitrová 2010: 649). Z důvodu citlivosti tohoto politického sektoru umocněné i obavami veřejnosti z přílivu cizinců z třetích zemí se tato oblast rozvíjela obtížně a pomaleji oproti například zahraničněpolitické spolupráci Společenství (Fiala, Pitrová 2010: 649).

Z důvodu popsaných změn a tlaků vyzvala Evropská rada (ER) na svém prosincovém zasedání v roce 1989 ve Štrasburku k harmonizaci národních azylových politik a vytváření ucelené strategie v této oblasti (Fiala, Pitrová 2010: 667). Důležitý milník ve vytváření vnější dimenze SVV přineslo sdělení Evropské komise z roku 1991 k migraci. V něm se poprvé jasně hovoří o ambici EU, aby se migrace stala „integrálním článkem vnější politiky Společenství“ (Evropská komise 1991: 2). Sdělení navrhlo tři dimenze přístupu založeného na kombinaci „realismu se solidaritou“ (Evropská komise 1991: 2), a to jak na akcích proti

---

<sup>69</sup> Schengenská dohoda byla uzavřena mezi Německem, Francií a zeměmi Beneluxu. V následujících letech k Schengenské dohodě a její prováděcí úmluvě přistoupily další členské státy, jakož i země mimo EU. Cílem dohody bylo umožnit skutečný volný pohyb osob prostřednictvím zrušení kontrol na vnitřních hranicích EU a zároveň stanovit doprovodná opatření pro kontroly na vnějších hranicích, politiku v oblasti víz, jakož i policejní a justiční spolupráci v trestních věcech (Rada EU 2005e: 7).

migračnímu tlaku, kontrole migračních toků, tak na posílení integračních politik v zájmu pracovních migrantů (Evropská komise 1991: 2-3). V souladu s Christinou Boswell lze charakterizovat sdělení jako apel na boj proti nelegální migraci a zmírnění migračních tlaků (Boswell in Balzacq 2009b: 22), tedy na vnější události vyplývající ze vzájemné interdependence.



## 4.2 Maastrichtská smlouva a období 90. let 20. století

Pro úplnost je nutné zdůraznit, že pro samotnou VMP EU neexistuje žádný jasný formální právní základ, kompetence ani jasně daný a definovaný cíl (Cremona 2008). GAM nepatří do exkluzivní kompetence Unie a na politikách se účastní aktivně členské státy (jak na právním rámci pro readmisní smlouvy, tak v oblasti vícestranné implementace nástrojů GAM, např. na migračních misích). Státy implementují bilaterálně aktivity na základě svých zájmů (Weinar 2011: 7-8) s tím, že je patrné napětí mezi prioritami a kompetencemi na nadnárodní a národní úrovni (Weinar 2011: 8).

Institucionalizace mezivládní spolupráce v migrační politice započala Smlouvou o Evropské unii (Maastrichtskou smlouvou). Hlava VI, konkrétně pak článek K. 1 smlouvy proklamoval vstup a pobyt občanů třetích zemí na území EU, azylovou politiku, imigrační politiku a politiku spojenou s osobami z třetích zemí, pohyb osob na hranicích a s tím spojené kontroly za „společný zájem EU“ (Úřední věstník EU 1992). V oblasti vnějších vztahů (hlava I, článek C) mělo dojít k „zajištění konzistence vnějších aktivit jako celku v kontextu vnějších vztahů, bezpečnosti, ekonomických a rozvojových politik“ (Úřední věstník EU 1992). Tyto proklamace byly velmi obecné, Unie v té době zdaleka nedisponovala kompetencemi v dané oblasti. Ta nadále zůstala omezena mezivládním způsobem rozhodování, respektive záležitosti oblasti SVV podléhaly při hlasování konsenzu (např. vyjádřením společného postoje) a vedle Komise iniciovaly nové aktivity i členské státy (Fiala, Pitrová 2010: 132).

Maastrichtský chrám zařadil oblast migrační politiky do třetího pilíře.<sup>70</sup> Ačkoliv ten byl stále omezen mezivládním rozměrem rozhodování, jednalo se po přijetí Smlouvy o EU o další posun směrem k rozvoji integrace (Fiala, Pitrová 2010: 135). Hlavním nástrojem realizace politik SVV byly stanoveny společné akce a společné postoje, jež byly přijímány ve většině případů jednomyslným rozhodnutím členských států ve spolupráci s Komisí a EP (Fiala, Pitrová 2010: 135).<sup>71</sup> V migračních oblastech „společného zájmu“ se tak otevřela příležitost pro dialog, vzájemné konzultace a asistence, výměny informací a pro spolupráci příslušných imigračních složek (Fiala, Pitrová 2010: 668-669).

Jak již bylo řečeno, tato postupná institucionalizace migrační politiky a počátky diskuse

---

<sup>70</sup> Mezivládní rozměr třetího pilíře presumoval odpovědnost členských států za zajišťování vnitřní bezpečnosti, avšak Smlouva umožňovala přesun oblasti spolupráce do prvního pilíře (Fiala, Pitrová 2010: 670), čímž docházelo k zdvojení agendy, kdy cíle třetího pilíře mohly být uskutečněny i v rámci pilíře prvního (Fiala, Pitrová 2010: 671).

<sup>71</sup> Po přijetí Maastrichtské smlouvy rozhodovací model agendy spravedlnosti a vnitra představoval předložení iniciativy Radě členskými státy a Komisí. Rada přijímala společný postoj jako nástroj vedoucí k uskutečňování cílů EU, společný postup a navrhovala i znění smluv (Fiala, Pitrová 2010: 669-670).

o vnějším rozměru migrační politiky spadají do první poloviny 90. let 20. století a souvisely s nárůstem azylových žádostí na počátku 90. let 20. století a se zvýšeným počtem nelegální migrace do EU (Wanner 2002: 14-15; srov. Boswell 2003b: 621).<sup>72</sup> Jakkoli byla Unie nucena reagovat na tyto trendy, samotné kroky se však realizovaly postupně, jelikož se jednalo v prvé řadě o politicky velmi citlivou doménu tradičně spjatou se suverenitou členských států.

Vnější aspekty migrace byly vůbec poprvé diskutovány na Evropské radě v Edinburgu v prosinci 1992.<sup>73</sup> Dokument *Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy* připojený k závěrům ER otevřeně upozorňoval na silný migrační tlak a nebezpečí destabilizace z něho plynoucí. V kontextu nově vytvořené pilířové struktury Smlouvy o EU deklarace uznala, že vnější akce EU v oblasti migračních pohybů závisí na koordinaci mezi různými sektory – od zahraničních vztahů přes ekonomickou spolupráci po azyl a migraci (Rada EU 1992: 46-47; srov. Balzacq 2009b: 23). Konkrétně deklarace proklamovala zachování a obnovu míru, plný respekt lidských práv a vládu práva, podporu liberální obchodní a ekonomické spolupráce se zeměmi emigrace či rozvojovou pomoc (Rada EU 1992: 48), stejně jako měly státy pracovat na „bilaterálních a multilaterálních dohodách se zeměmi původu a tranzitu, které zajistí, že nelegální migranti budou vraceni do svých domovských zemí“ (Rada EU 1992: 48). Již v této době šlo vyzorovat dualitu přístupu EU k řešení vnějších otázek migrace spočívající v zaměření se na příčiny migrace, stejně jako v důrazu na opatření týkajících se repatriací nelegálních migrantů. Jsou zde i patrné začátky přístupu k uzavírání readmisních smluv se třetími zeměmi.

I následné kroky Unie v polovině 90. let 20. století akcentovaly zejména problematiku migračních vln směřujících do Evropy. Jak Sdělení Komise k migračním a azylovým politikám EU z roku 1994, závěry Evropské rady z Essenu (1994), tak závěry Evropsko-středomořské konference připojené k závěrům Evropské rady z Cannes (1995) či závěry Evropské rady z Turína (1996) hovoří o migračních tlacích jako o výzvách následujících let, o možnostech spolupráce se třetími zeměmi v oblasti migrace (zejména nelegální) s akcentem na oblasti Středomoří<sup>74</sup> (Evropská komise 1994; Evropská rada 1994; Evropská rada 1995;

---

<sup>72</sup> Pád Berlínské zdi v roce 1989 způsobil masivní exodus uprchlíků z Albánie do Itálie, stejně jako toky žadatelů o azyl z bývalé Jugoslávie. V porovnání se 70 000 žádostmi v roce 1983 vzrostl počet žadatelů o azyl v evropských zemích na téměř 700 000 v roce 1992 (Wanner 2002: 15).

<sup>73</sup> Dalším, neméně významným počinem začlenění migrace do vnějších vztahů, byla Deklarace přijatá na Radě rozvoje v listopadu 1992 s názvem *Declaration on aspects of development co-operation policy in the run-up to 2000*. Došlo v ní k uznání role udržitelného sociálního a ekonomického rozvoje při zmírňování dlouhodobých migračních tlaků (Rada EU 1992: 3).

<sup>74</sup> Téma migrace se nestalo prioritní agendou v Deklaraci z Barcelony, akcent byl směřován zejména na politickou a ekonomickou spolupráci, avšak partneři uznali roli migrace, kterou hraje v jejich vztazích. Dohodli se na „posílení spolupráce při zmenšování migračních tlaků“, pomocí programů na vytváření pracovních příležitostí a školicích programů (*vocational training programmes*). Deklarace se zabývala tedy zejména

Evropská rada 1996).

Tento restriktivní přístup, nazývaný též *cordon sanitaire*, vycházel ze vzorce spolupráce mezi členskými státy. Byl tedy až do přijetí Amsterodamské smlouvy založen na mezivládním přístupu a projevil se i na spolupráci s nečlenskými státy na východ od EU. Příkladem toho je tzv. Budapešťský proces z roku 1991, jenž pod vedením Německa asistoval státům EU a postkomunistickým státům střední Evropy v budování společné agendy v boji proti nelegální migraci (Weinar 2011). Toto bezpečnostní hledisko v nahlížení na migrační politiku dominovalo až do konce 90. let 20. století (Baršová, Barša 2005: 134).

---

nelegální migrací, na níž chtěly členské státy úzce spolupracovat. Partneři potvrdili opovědnost za readmise, dohodli se na přijetí relevantních opatření, bilaterálních dohod a ujednání (Evropská rada 1995: 6-7).

### 4.3 Amsterodamská smlouva a závěry z Tampere

Vnější migrační politika dostala jasnější kontury od konce 90. let 20. století, kdy došlo ke stvrzení postupné institucionalizace spolupráce členských států na migrační problematice Amsterodamskou smlouvou z roku 1999. Ta vytyčila jeden z cílů migrační politiky „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalců, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti“ (Úřední věstník EU 1997). Až do přijetí smlouvy neexistoval jasný impuls pro řešení migrační politiky v podobě primárně-právního závazku, jenž by přiznal Unii v této oblasti mandát. Proto lze až tento okamžik považovat za počátek budování společné politiky EU pro oblast migrace, jež již nepředstavuje pro EU pouhý „společný zájem“.

Ochrana základních práv, bezpečnost pro občany a inkorporace Schengenské úmluvy<sup>75</sup> vedly k vytvoření prostoru bez vnitřních hranic společně se zvýšenou kontrolou na hranicích vnějších. Bezpečnost Unie se tak odvíjela od spolupráce s vnějšími aktéry. Podle Wyna Reese smlouva jasně dokladovala vymizení tradičního rozlišení mezi vnitřní a vnější bezpečností a zároveň poukazyvala na nutnost ochránit své občany před výzvami, jež vychází od vnějších aktérů (Rees 2008: 98). Začleněním SVV do komunitární metody, tedy nadnárodního způsobu rozhodování, kdy jsou kompetence převedeny na společné orgány, se migrační politiky mohly častěji využívat ve vztazích s třetími zeměmi (Apap 2001: 1).<sup>76</sup>

Mandát Amsterodamské smlouvy vytyčil v závěrech summitu Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 základní prvky společné migrační politiky, jež se měla skládat z (1) budování partnerství se zeměmi původu a tranzitu, (2) budování společné azylové politiky, (3) spravedlivého zacházení s příslušníky třetích zemí a (4) zvládnutí migračních toků (boje proti nelegální migraci a obchodu s lidmi) (Rada EU 1999: body 11, 12). Přístup v části „Partnerství s třetími zeměmi“, zaměřený na politické, lidsko-právní a rozvojové aspekty (Rada EU 1999) se týkal zejména řešení příčin migrace.<sup>77</sup> Pod hlavičkou „Řízení migračních

---

<sup>75</sup> S Amsterodamskou smlouvou se součástí institucionálního rámce EU stalo i celé tzv. schengenské *acquis*, tedy všechny právní předpisy a pravidla, jež jsou dány Schengenskou smlouvou, Úmluvou k provedení Schengenské dohody a dalšími navazujícími předpisy a opatřeními souvisejícími s ochranou společného území (blíže viz General Secretariat of the Council 2001).

<sup>76</sup> Zpočátku se SVV, respektive migrační záležitosti, zrcadlily zejména ve vztazích k přistoupičím zemím do EU v rámci rozšíření (Apap 2001: 2). Postupně docházelo k rozšiřování agendy i na geograficky vzdálenější země, jež usilovat o členství ani nemohly.

<sup>77</sup> Řešení příčin migrace zahrnovalo boj proti chudobě, zlepšování životních podmínek, rozšiřování pracovních příležitostí, předcházení konfliktů, konsolidování demokratických států, zajišťování úcty k lidským právům, zejména k právům menšin, žen a dětí (Rada EU 1999, b. 11-12).

toků“ se měla spolupráce s třetími zeměmi soustředit na zajištění příležitostí pro legální migraci a zároveň na boj proti migraci nelegální (Rada EU 1999: body 22-26). Závěry trvaly na readmisních dohodách, nebo přinejmenším na vložení readmisních klauzulí do dalších dohod mezi ES a příslušnými zeměmi či skupinami zemí (Rada EU 1999: bod 27). Kapitola závěrů „Silnější vnější vztahy SVV“ pak zdůraznila zásadní roli vnějšího aspektu, respektive vnějších vztahů EU při vytváření SVV (Rada EU 1999: bod 59).

Závěrem lze konstatovat, že nezbytný impuls Amsterodamské smlouvy postoupil migrační politiku do plné odpovědnosti EU, kdy se jednotlivé politiky zařazením do prvního pilíře dostaly do kompetence Společenství. Ambiciózní snaha opustit jednomyslnost do pěti let sice nevyšla a období po Amsterodamské smlouvě lze spíše než „společnou politikou“ vyjádřit termínem „směrem ke společné politice“, jejíž naplnění přišlo až s příchodem Lisabonské smlouvy. Pokud Amsterodamská smlouva přiznala mandát, pak program z Tampere definoval oblasti jeho využití. „Tamperská pětiletka“ se však vedle problémů s harmonizací, jež byla dána stálou jednomyslností, vyrovnával i s nečekanými politickými událostmi, například s útoky 11. září 2001 v USA, což celkový proces integrace též přibrzdilo.

## 4.4 Směrem ke komprehensivní vnější spolupráci

Bezpochyby však význam SVV a migrační politiky i nadále rostl, což se odrazilo ve vzniku Generálního ředitelství pro spravedlnost a vnitřní záležitosti (*Directorate General for Justice, Freedom and Security*, DG JFS) v roce 2000 a Komise tak mohla započít s harmonizací migračních politik naplno. Rozštěpením DG JFS na dvě větve v polovině roku 2010 vzniklo samostatné Generální ředitelství pro vnitřní záležitosti (*Directorate General Home Affairs*, DG HOME), což dokladuje nadále vzrůstající význam vnitřních záležitostí.<sup>78</sup>

Vzhledem k mandátu Amsterodamské smlouvy mohl být bezpečnostní přístup rozšířen i o otázku přístupu migrantů k sociálním právům (Weinar 2011: 7-8). Jelikož však téma zaměstnávání a sociálních politik nespadlo do výlučné kompetence EU, nebylo možné přijít s vhodnými návrhy pro harmonizaci pracovní migrace na poli EU. Nemožnost či také neochota dostatečně harmonizovat vnitřní politiku spolu se zvýšenou mobilitou někteří chápali jako impuls k posunu agendy migrace směrem ke vnějším vztahům (Collet 2007: 2). Tento posun byl poznamenán i intenzivním dialogem probíhajícím jak na mezinárodní úrovni v rámci mezinárodních fór (Weinar 2011: 8-9), tak na půdě nově vzniklé pracovní skupiny Rady EU, Skupiny na vysoké úrovni k azylu a migraci (*High level working group on asylum and migration*, HLWG), coby přípravného orgánu Rady EU.<sup>79</sup> Trend rostoucí priority vnějšího rozměru migrace pokračoval i v následujících letech, bezpečnostní přístup byl postupně nahrazován komprehensivním aspektem (Boswell 2003b; Ceccolurri, Fanta 2010: 6) jako odpověď na zmírnění napětí mezi cílovými státy EU a zeměmi původu (Korneev nedatováno: 11). Tato změna však byla postupná, jak dokladují i strategie vytyčené závěry Evropských rad v následujících letech. Zlom však přišel se vznikem GAM teprve v roce 2005.

---

<sup>78</sup> DG HOME zaměstnává přes 300 pracovníků, jež se koncepčně a operativně podílí mimo jiné na každodenním vytváření, zvládnutí a řízení operativních záležitostí GAM. DG HOME sice disponuje pravomocemi v migrační problematice, ale ve vnějších vztazích nemá žádnou programovou pravomoc, co se rozpočtu týká, pro podporu VMP EU. Spoléhá na spolu-programovaný tematický program k migraci a azylu (*Thematic Programme on Migration and Asylum*) a ostatní služby a jejich finanční nástroje: například Evropský fond rozvoje (*European Development Fund*, EDF) či Nástroj Evropské politiky sousedství (*European Neighbourhood Policy Instrument*, ENPI). Díky této konstelaci dochází často k napětí mezi DG HOME a Generálním ředitelstvím pro rozvoj (*Directorate General for Development*, DG DEV) (Weinar 2011). DG DEV má v kompetenci zahraniční rozvojovou politiku, s níž je GAM v tematickém průsečíku.

<sup>79</sup> Na Evropské radě ve Vídni v roce 1998 byl diskutován *Strategy Paper on Migration and Asylum Policy* (Council of the European Union 1998). Závěry Evropské rady z Vídně 1998 volaly po vytvoření „celkové migrační strategie“ (Evropská rada 1998: body 84-85). Následně vznikla nová pracovní skupina Rady EU HLWG, která měla za cíl mapovat tranzitní země a země původu nelegálních migrantů a žadatelů o azyl a vytvořit společný, integrovaný, *cross-pillar* přístup. Zejména tato pracovní skupina navrhuje strategie pro spolupráci v oblasti azylu a migrace a pracuje na specifických dokumentech týkajících se GAM (Weinar 2011: 7-8; Rada EU 2011ch; Rada EU 2011i; Rada EU 2011j). Jak poznamenává Thierry Balzacq, i samotný vznik HLWG lze chápat jako odpověď na zvládnutí vnějších výzev vnitřní bezpečnosti (Balzacq 2009b: 23).

Evropská rada v Santa Maria de Feira z června roku 2000 se dohodla na programu priorit, cílů a opatření k rozvinutí vnějšího rozměru politik v oblasti SVV. Spolupráce se třetími zeměmi, jež se soustředila na oblast Středomoří, zahrnovala jak bezpečnostní přístup (vnější hranice, boj proti nelegální migraci, uzavírání readmisních dohod), tak přístup preventivní, zaměřený na boj proti chudobě, zlepšení životních podmínek a pracovních příležitostí, konsolidaci demokratických států a na zajištění respektu pro lidská práva) (Rada EU 2000). Oproti tomu závěry Evropské rady z Laekenu z prosince 2001 sice potvrzují nutnost integrovat politiky týkající se migračních toků do zahraniční politiky EU (Evropská rada 2001: 11), avšak tato integrace měla spočívat v inkluzi opatření týkajících se zejména nelegální migrace (Evropská rada 2001: 11). Závěry Evropské rady v Seville (2002) se shodly na začlenění klauzulí ohledně zvládnutí migračních toků a povinného zpětného přebírání nelegálních migrantů (za finanční a technické asistence EU) do budoucích dohod mezi EU/ES se třetími zeměmi (Rada EU 2002).<sup>80</sup> Na základě vytyčených strategií v předešlých závěrech Rad pak vydala Komise v roce 2002 Sdělení k integraci migračních problémů do vztahů EU s třetími zeměmi. Důraz v tomto sdělení směřoval na prvotní příčiny migrace a vliv migračních procesů na EU a země původu (Evropská komise 2002) a zároveň dokument odkrývá první náznaky kondicionality v podobě podporování těch zemí, jež akceptují nové podmínky (Evropská komise 2002).

Závěry Evropské rady ze Soluně z června 2003 poprvé tento akcent nelegální migrace zmírnily, když do spolupráce na boji proti nelegální migraci poměrně nově zahrnuly i „prozkoumání možností legální migrace“ (Rada EU 2003b: 3). Jakkoli bylo toto zařazení inovativní, následná Evropská rada z října 2003 pak opět kladla důraz na partnerství se třetími zeměmi se sledováním strategie EU v boji proti nelegální migraci (Rada EU 2003c: 9).

V podobném duchu se nesla i iniciativa Komise s cílem koordinovat fragmentovanou oblast vnějších vztahů v podobě Evropské politiky sousedství (EPS) (Evropská komise 2004). Vztahy mezi EU a jejími sousedy byly v rámci EPS strukturovány kolem akčních plánů, tedy rámců spolupráce obsahujících seznam politik, mezi něž je řazena i migrace (Evropská komise 2004; Balzacq 2009b: 29).<sup>81</sup> Sdělení naznačovalo, že „správa hranic bude pravděpodobně jednou z priorit většiny akčních plánů, jelikož pouze za spolupráce EU a

---

<sup>80</sup> Španělské předsednictví na Radě přišlo s kontroverzním požadavkem, aby třetí země vstupující do vztahů s EU splňovaly předem daná kritéria. Další kontroverzí byla možnost EU uvalit sankce na ty státy, které nechtěly splňovat požadavky a očekávání EU při spolupráci na společném zvládnutí migračních toků (Balzacq 2009b: 26). Konečné vyznění závěrů bylo o poznání mírnější. Sice může dojít k přijetí opatření či pozic v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a ostatních evropsko-unijních politik, avšak s tím, že cíle rozvojové spolupráce nesmí být narušeny (Rada EU 2002).

<sup>81</sup> Akční plány EPS se soustředí kolem šesti témat, z nichž jedno představuje migrace (konkrétně legální, nelegální, readmise, víza a azyl).

vnějších sousedů je možno zvládat společné hranice účinněji“, což zajistí i legální pohyb (Evropská komise 2004: 16-17).

Následný víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí, tzv. Haagský program (2004),<sup>82</sup> zdůraznil potřebu „komplexního přístupu, který zahrnuje všechny fáze migrace a který se týká jejích prvotních příčin a politik pro vstup a přijímání a pro integraci a navrácení“ (Úřední věstník EU 2005b). Partnerství se třetími zeměmi se zakládalo na čtyřech pilířích: (1) partnerství s třetími zeměmi, (2) partnerství se zeměmi a regiony původu, (3) partnerství se zeměmi a regiony tranzitu a (4) návratová a readmisní politika (Úřední věstník EU 2005b). Přestože koncepčně byl boj proti nelegální migraci řešen mimo pilíře partnerství se zeměmi původu a tranzitu, byla soudržnost mezi návratovou politikou a všemi ostatními hledisky vnějších vztahů považována za nezbytnou (Úřední věstník EU 2005b). Preventivní přístup patrný v prvních třech částech partnerství (vypracování ochranných programů, budování kapacit pro přesídlování a dalších aktivit, jež pomohou třetím zemím s řízením migrace a s poskytováním uprchlíkům odpovídající ochrany) byl opět podmíněn. Program určil, že „těm zemím, které prokážou opravdový úmysl plnit své povinnosti podle Ženevské úmluvy o uprchlících, bude poskytnuta pomoc při budování kapacit vnitrostátních azylových systémů, kontrole na hranicích a širší spolupráci v oblasti migrace“ (Úřední věstník EU 2005b: 5; srov. Balzacq 2009b: 27; Balzacq, Carrera 2005: 32).

Cíle vytyčené v Haagském programu byly na základě výzvy Evropské rady dále konkretizovány Evropskou komisí v akčním plánu z roku 2005 (Rada EU nedatováno). Akční plán specifikoval jednotlivá konkrétní opatření směřující k implementaci Haagského programu do čtyř základních priorit: obecná zaměření, posilování svobody, posilování bezpečnosti a posilování spravedlnosti. Migrační politika spadala do priority posilování svobody a vedle základních pilířů (azylová, migrační, hraniční politika, schengenská spolupráce avízová politika) se explicitně týkala i vnějšího rozměru azylu a migrace (Rada EU nedatováno).

Akční plán Haagského programu byl vzhledem k rostoucímu významu vnějšího rozměru prostoru svobody, bezpečnosti a práva na konci roku 2005 doplněn o Strategii pro vnější rozměr, znamenající signifikantní milník ve vytváření samostatné vnější dimenze SVV (Evropská komise 2005b). Sdělení vyzdvihovalo nutnost spolupráce se třetími zeměmi v oblasti boje s terorismem, organizovaným zločinem, korupcí, dále pak na řízení migračních toků a v oblasti lidských práv (Evropská komise 2005b). Sdělení ke Strategii vnějšího

---

<sup>82</sup> Haagský program koncepčně navazoval na závěry z Tampere a konkrétněji definoval dlouhodobé cíle v oblasti politiky spravedlnosti a vnitřních věcí na období do konce roku 2009.



rozměru SVV mimo jiné uvádí, že „aby vyhověla očekáváním svých občanů, Evropská unie musí reagovat [...] na výzvu, kterou představuje řízení migračních toků“ s třetími zeměmi“ (Rada EU 2005d: 2). Dále pak „rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva může být úspěšný, pouze pokud se v těchto otázkách opírá o partnerství se třetími zeměmi, což zahrnuje posílení právního státu a podporu dodržování lidských práv a mezinárodních závazků“ (Rada EU 2005d: 2).

V prosinci roku 2005 schválila Strategii pro vnější rozměr spravedlnosti a vnitřních věcí Rada SVV a posléze i Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy. Strategii lze chápat jako praktické vyjádření obecnější evropské bezpečnostní strategie z roku 2003 s tím, že rozvíjí vnější vztahy za účelem posílení úlohy Unie a její schopnosti jednat ve spolupráci se třetími zeměmi, regiony a organizacemi na mezinárodní úrovni (Rada EU 2003a; Rada EU 2005d). Ve sféře „přeshraničního problému migrace“ vytyčila EU za nutné zkvalitnit schopnost třetích stran řídit migraci a ochránit uprchlíky ve shodě s mezinárodním právem, podporovat jejich operativní schopnost spravovat hranice, posilovat bezpečnostní prvky dokladů, předcházet nedovolené migraci, podporovat synergický přístup k migraci a rozvoji, zajistit uprchlíkům lepší přístup k trvalým řešením a zajistit návrat nedovolených migrantů (Rada EU 2005d).

## 4.5 Vznik Globálního přístupu k migraci

Předchozí snahy sjednotit a rozvinout dosavadní migrační aktivity EU směrem ke třetím zemím byly stvrzeny vytvořením jednotného koncepčního rámce pro vnější dimenzi migrační politiky EU, tzv. Globálního přístupu k migraci (GAM), přijatého na sklonku roku 2005 (Rada EU 2005b). Přestože impuls pro vznik GAM předznamenaly události toho roku ve Středomoří, kdy při snaze dosáhnout evropských břehů zahynul velký počet afrických migrantů, stal se zároveň (a zejména) odpovědí na volání po komprehensivnějším a vyrovnanějším přístupu k migraci ve vnějších vztazích. Na neformálním summitu v anglickém Hampton Court v říjnu 2005 vznesly členské státy požadavek, aby byl Evropské radě předložen dokument, jenž by společný přístup k migraci rozvinul. Za měsíc od vrcholného setkání v Hampton Court vypracovala Komise na žádost hlav států plán komplexního akčního programu pod názvem *Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-Up to Hampton Court*. Toto sdělení obsahovalo návrh konkrétních opatření pro Afriku a Středomoří a posloužilo jako základ pro další diskusi. Nesourodost dokumentu rozděleného dle (1) spolupráce mezi členskými zeměmi, (2) spolupráce s klíčovými africkými zeměmi původu, (3) spolupráce se sousedními zeměmi (Evropská komise 2005a) pouze dokumentovala, že vážná diskuze o komprehensivním přístupu se nacházela na samotném počátku. Výše zmíněné sdělení předložila Komise na zasedání prosincové Rady SVV, na němž proběhla první výměna názorů o přípravě dokumentu o a následných prioritních opatřeních (Rada EU 2005a).

Po sérii debat Evropská rada dokument *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean* v prosinci 2005 schválila. Text hovoří o nutnosti integrovaného a globálního přístupu při posilování spolupráce mezi členskými státy, subsaharskou Afrikou a regionem Středozemního moře. ER souhlasila s potřebou „přijmout opatření s cílem omezit toky nelegální migrace a ztráty na životech, zajistit bezpečný návrat nelegálních migrantů, posílit trvalá řešení pro uprchlíky a budovat kapacity v zájmu lepšího řízení migrace“ (Rada EU 2005b: 3). Tato opatření společně s dialogem a spoluprací měla být součástí širšího programu pro rozvoj vztahů EU s Afrikou a středomořskými zeměmi. Jak je patrné z vyznění všeobecných cílů dokumentu, v první řadě se závěry Evropské rady soustředily opět na boj s nelegální migrací. Členské státy měly s Komisí spolupracovat na provádění opatření týkajících se zvyšování praktické spolupráce mezi členskými státy, zejména v oblasti nelegální migrace, ochrany jižních mořských hranic EU, spolupráce v rámci Frontex, zavedení regionální sítě styčných úředníků pro přistěhovalce. V rámci praktické

spolupráce byly státy nově vyzvány připravit se na dialog OSN na vysoké úrovni o migraci a rozvoji (Rada EU 2005b). Další opatření se týkala dialogu a spolupráce s Afrikou. Mělo dojít k posílení dialogu s hlavními subsaharskými africkými státy na základě článku 13 Dohody z Cotonou.<sup>83</sup> Dokument si dále kladl za cíl zavést pravidelný dialog s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky v zájmu výměny zkušeností a znalostí získaných při práci s africkými zeměmi. Měly být podporovány diaspory a zlepšeny služby týkající se zpětných finančních toků (Rada EU 2005b). Opatření v oblasti spolupráce se sousedními zeměmi se týkaly využití všech dostupných rámců spolupráce (i ministerských setkání k otázkám migrace), výměny informací či zapojení středomořských třetích zemí do pilotních projektů týkajících se středomořské sítě pobřežních hlídek (Rada EU 2005b). Dokument zakládal jak na bezpečnostních, tak rozvojových aspektech migrace, nelze si však nevšimnout celkového „bezpečnostního“ vyznění závěrů odrážejících tehdejší politický diskurz. Dokument nebyl ucelený, zahrnoval rozličné iniciativy, přesto se stal zárodkem koncepčního rámce, Globálního přístupu k migraci.

Evropská rada svými závěry dokument schválila na prosincovém zasedání 2005 s tím, že samotné závěry zopakovaly „potřebu vyrovnaného, globálního a soudržného přístupu, zahrnujícího politiku boje proti nelegální migraci a využívajícího, ve spolupráci s třetími zeměmi, přínosu legální migrace“ (Rada EU 2005c: 2). Přestože byl boj proti nelegální migraci zmíněn hned v úvodu závěrů, Evropská rada zdůraznila odhodlání EU podporovat rozvojové politiky, které mají význam při řešení základních příčin migrace, jako je „vytváření možností obživy a vymýcení chudoby v zemích původu, otevření trhů a podpora hospodářského růstu, řádné správy věcí veřejných a ochrany lidských práv“ (Rada EU 2005c: 3). Za tímto účelem byl spuštěn tematický program týkající se migrace a azylu, jenž disponuje rozpočtem 384 milionů eur na období 2007–2013 (Evropská komise nedatováno c).

---

<sup>83</sup> Dohoda z Cotonou z roku 2000 je partnerská dohoda o spolupráci mezi EU a skupinou 79 rozvojových států Afriky, Karibiku a Tichomoří.

## 4.6 Implementace Globálního přístupu k migraci

Implementací GAM započala EU společně s členskými státy intenzivní spolupráci jak s partnerskými zeměmi, mezinárodními organizacemi (UNHCR, IOM), tak s agenturami typu Europol, Frontex či později s Evropskou službou pro vnější činnost (*European External Action Service*, EEAS).<sup>84</sup>

Z jednání mezi EU a Hospodářským společenstvím západoafrických států (ECOWAS) vzešla společná pracovní skupina pro migraci (Rada EU 2006a). Došlo k uspořádání ministerské konference o migraci a rozvoji v červenci 2006 v marockém Rabatu, jež svedla dohromady přibližně 60 zemí na západoafrických a středoafriických migračních trasách. Následná ministerská konference mezi EU a Afrikou se uskutečnila v listopadu 2006 v Libyi s cílem vůbec poprvé formulovat společný postoj k migraci mezi EU a celou Afrikou. Vedle toho byla migrace jedním z bodů jednání na vysoké úrovni s Africkou unií a regionálními organizacemi. Na základě článku 13 dohody z Cotonou byl dialog o otázkách migrace zahájen s klíčovými subsaharskými africkými státy (Evropská komise 2006). Tímto vznikaly a rozvíjely se platformy a procesy migračních dialogů, v rámci nichž probíhala spolupráce mezi EU a třetími zeměmi se zapojením dalších aktérů.

Závěry Evropské rady z června 2006 opět nastartovaný kurz potvrdily, stejně jako priority vnějších vztahů SVV finského předsednictví z června 2006, či pozdější prosincové závěry Evropské rady stejného roku (Rada EU 2006b: 4–5, Rada EU 2006c: 1; Rada EU 2006d: 7). V roce 2006 docházelo k celkové konsolidaci i implementaci GAM, jelikož byl přístup ve svých počátcích značně neukotvený. I přes rétorický aktivismus ze strany proklamací summitů Evropské rady a slibného nastartování probíhala další implementace GAM obtížně. Proto Komise navrhla rozšířit projekt jak tematicky o další oblasti politik (legální migrace a integrační opatření v podobě cirkulární migrace a balíčků mobility),<sup>85</sup> tak geograficky (o regiony na východní a jihovýchodní vnější hranici EU) (Evropská komise 2006a).

Obtížná implementace GAM je zapříčiněna omezenou kapacitou na nadnárodní úrovni, kdy pro implementaci všech svých politik v oblasti migrace má EU k dispozici agenturu Frontex (pro hraniční management) a zatím nedávno ustanovený EASO (Weinar 2011) na Maltě. Částečně se využívá i Evropská nadace odborného vzdělávání (*European Training*

<sup>84</sup> Frontex spustil a koordinoval několik významných námořních operací v oblasti Atlantiku a Středomoří, posuzuje rizika s ohledem na Afriku. Na hlavních migračních trasách vedoucích napříč Afrikou se budují regionální sítě styčných důstojníků pro přistěhovalectví (Evropská komise 2006).

<sup>85</sup> V pozdější podobě známé jako „partnerství pro mobilitu“.

*Foundation, ETF*), avšak tato agentura není specificky vyvinuta pro vnější migrační politiky, týká se obecné podpory vzdělání a školení v sousedních státech.

Samotná implementace je tak v rukou jak členských států, tak implementačních partnerů v podobě mezinárodních organizací (IOM, UNHCR a ICMPD). Mezinárodní organizace „mobilizují migrační management“ (Geiger, Pécoud 2010: 3) a hrají důležitou roli jak v konceptualizaci, tak implementaci vnějších migračních aktivit jménem EU na různých místech světa. IOM je hlavní implementační partner EU od 90. let minulého století. UNHCR má jasně daný mandát vyplývající z mezinárodního právního rámce (Ženevská úmluva o uprchlících z roku 1951), často se účastní i debat na úrovni EU (v pracovních skupinách či na Radě ministrů) a implementuje projekty týkající se vnější dimenze azylu (přesídlovací program, regionální programy ochrany). Zejména pak relativně malá mezinárodní organizace ICMPD hraje důležitou roli v implementaci mnoha projektů, či je v projektech partnerem a zajišťuje technickou podporu několika procesů na základě financování z EU (Geiger, Pécoud 2010: 4). Zabývá se spoluprací ohledně technické podpory či know how (blíže viz Hess 2010), vedle toho poskytuje i konzultantské služby a provádí průzkum pro své členské státy.

## 4.7 Geografické a tematické rozšiřování GAM

Geografické a tematické rozšiřování agendy započala Komise Sdělením k aplikaci globálního přístupu k migraci na východní a jihovýchodní regiony sousedící s EU. Spolupráce v oblasti migrace byla v případě mnoha zemí těchto regionů již v pokročilém stupni (zejména v boji proti nelegální migraci), zahrnutí do GAM tak mělo rozšířit spolupráci o mobilitu a rozvojový rozměr migrace (Evropská komise 2007a), v návaznosti na stávající dialogy a iniciativy.<sup>86</sup> Ty probíhaly již od počátku 90. let, jakožto i bilaterální vztahy mezi EU a jednotlivými východními státy, proto GAM zajišťoval rovněž určitou synergii probíhajících procesů (Weinar 2011: 5). Jak totiž přiznala samotná Komise, východní regiony byly dosud pro EU důležité zejména kvůli otázkám readmisní politiky (Evropská komise 2007c: 7). Zároveň v posunu někteří spatřovali příležitost, jak přesměrovat finanční zdroje z oblasti Středomoří a Afriky na východní země (Pastore 2007: 7 in Ceccorulli, Fanta 2010: 7), jakkoli oficiální diskurz se závěry Rady SVV z června 2007 odkazoval na „značný počet migrujících osob z východních a jihovýchodních regionů“, a tudíž potřebu „efektivnějšího řízení migrace“ (Evropská komise 2007a: 17).

Jako reakci na závěry Evropské rady z prosince 2006 lze spatřovat i sdělení k cirkulární migraci s názvem *Circular migration and Mobility partnership* (Evropská komise 2007b). Sdělení začleňovalo příležitosti pro legální migraci do vnějších politik Unie v zájmu rozvoje vyváženého partnerství se třetími zeměmi. Tyto pracovní příležitosti se měly týkat těch zemí, jež se zapojí, respektive „vyvinou značné úsilí“ v boji proti nelegální migraci, což mělo mít celkově kladný vliv na rozvoj a potřeby zemí původu (např. formou zabránění odlivu mozků) (Evropská komise 2007b).<sup>87</sup> Jinými slovy řečeno, „balíčky mobility“ se plně odvíjely od spolupráce třetích zemí s EU v oblasti nelegální migrace, a lze tudíž již zde identifikovat jistou podmíněnost aktivit.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Příkladem již probíhajících dialogů byl Söderköpingský proces (nyní již součástí Východní partnerství) a Budapešťský proces (blíže viz kapitoly 5.6 a 5.7).

<sup>87</sup> Dle oficiálního diskurzu se spolupráce se třetími zeměmi jeví jako výhodná při řešení nedostatku pracovních sil v EU. Migranti plní mezery na pracovním trhu, které pracovníci z EU nemohou nebo nechtějí zaplnit, a přispívají k řešení demografických výzev, kterým EU čelí. Počet cizinců, pobývajících na území EU, není ani zdaleka zanedbatelný. Jen pro úplnost, v roce 2010 žilo v EU27 32,5 milionů migrantů, což tvořilo 6,5 % celkové populace EU. Většinu z nich, 20,2 milionů, pak představovali příslušníci třetích zemí, tj. občané nečlenských zemí, což vykazuje 4% populace (Evropská komise 2011h; Evropská komise 2011e: 23). Unie se dlouhodobě snaží vytvářet podmínky, které by usnadnily a podpořily pracovní mobilitu příslušníků třetích zemí. Jak bylo zdůrazněno ve strategii růstu Evropské unie „Evropa 2020“, jednou z nejnaléhavějších výzev, jakým Evropa čelí, je nutnost řešit demografický pokles počtu obyvatelstva v produktivním věku, který s sebou nese předpokládaný významný nedostatek pracovních sil v určitých odvětvích (Evropská komise 2010b).

<sup>88</sup> Tento kurz byl naznačen již ve sdělení ke Globálnímu přístupu k migraci z roku 2006, kde se uvádí, že „jakmile dojde ke splnění určitých podmínek, jako je spolupráce v oblasti nelegální migrace a účinné

Nastolený kurz potvrdila i Rada SVV a Evropská rada v červnu 2007 (Rada EU 2007a; Rada EU 2007b). Rady zdůraznily, že o těchto partnerstvích pro mobilitu se bude uvažovat v případech, kdy přinesou přidanou hodnotu jak pro EU, tak pro třetí zemi v souvislosti s řízením migračních toků, a za předpokladu ochoty přispívat k tomuto partnerství a aktivně spolupracovat. „Konkrétní partnerství v oblasti migrace se třetími zeměmi by mohla přispět k soudržné migrační politice, jež spojuje opatření zaměřená na podporování řádně řízených možností legální migrace [...] a opatření zaměřená na boj proti nelegální migraci, ochranu uprchlíků a boj proti základním příčinám migrace, která mají zároveň pozitivní dopad na vývoj v zemích původu“ (Rada EU 2007b: 4).

Během roku 2007 docházelo k rozšiřování dimenzí GAM a k implementaci dojednaných opatření, zejména rozvojem pilotních partnerství pro mobilitu s Kapverdami a Moldavskem. Pokroku dosaženému v GAM se pak věnoval dokument Komise s názvem Prozatímní zpráva o pokroku Globálního přístupu k migraci (Evropská komise 2007d).<sup>89</sup> Závěry Evropské rady z prosince 2007 pak opět zdůraznily boj proti nelegální migraci a vyzvaly k další spolupráci v oblasti migrace a rozvoje (Rada EU 2007c). Navíc byl připomenut dialog s Latinskou Amerikou a oblastí Karibiku (Rada EU 2007c), což skýtalo další rozšíření GAM i na tyto regiony.

V polovině roku 2008 přijala Rada SVV závěry o posílení nástrojů GAM, konkrétně - migračních misí a partnerství pro mobilitu (Rada EU 2008a; Rada EU 2008b; Rada EU 2008c). Problematiku vnějších vztahů a spolupráce EU s třetími zeměmi odráželo i sdělení Evropské komise z června 2008 s názvem Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a nástroje. (Evropská komise 2008a). Toto sdělení bylo vydáno společně se

---

mechanismy readmise, mohla by se cílem stát dohoda ohledně balíčků mobility s určitým počtem zainteresovaných třetích zemí, která by zajistila jejich státním příslušníkům snazší přístup do EU“ (Evropská komise 2006: 7).

<sup>89</sup> K dalšímu hodnocení docházelo i v následujících letech. K evaluaci vnější dimenze migrační politiky došlo i ve druhé hodnotící zprávě z roku 2008 o provádění Strategie pro vnější rozměr SVV s názvem Druhá zpráva o pokroku implementace strategie pro vnější rozměr SVV: globální svoboda, bezpečnost a spravedlnost (Rada EU 2008f: 11). Vnější rozměr migrační politiky byl posouzen i v hodnotící zprávě Haagského programu a Akčního plánu z června 2009. V souladu s výzvou Evropské rady v Haagském programu Evropská komise předkládala od roku 2006 Radě EU výroční zprávy o provádění tohoto víceletého programu. První hodnocení implementace Haagského programu bylo zveřejněno v roce 2006, zaměřilo se na národní úroveň a přišlo s návrhem na evaluační mechanismus. Druhé hodnocení implementace Haagského programu vydala Komise v roce 2007. V něm byl pochválen pokrok v 1. dimenzi týkající se lidských práv, občanství, azylu a migrace a víz. V červnu 2009 byl vydán souhrnný evaluační dokument v podobě sdělení Komise s názvem Spravedlnost, svoboda a bezpečnost v Evropě od roku 2005: hodnocení Haagského programu a akčního plánu. Součástí tohoto sdělení byly i tři obsáhlejší dokumenty: zpráva o provádění programu, jež podrobně pojednává o cílech, důležitých úspěších a budoucích výzvách jednotlivých politik, dále pak srovnávací tabulka podávající přehled nástrojů a cílů programu a nakonec přehled provádění programu na vnitrostátní úrovni. Dle zprávy se migrace lépe integrovala do rozvojové agendy dalších vnějších politik EU, což odráží (alespoň v deklaratorní rovině) posun od koncepce zaměřené v první řadě na bezpečnost k preventivnímu přístupu (Evropská komise 2009a: 11).

sdělením k Plánu azylových politik, ve kterém byla řešena zvláště problematika azylu a jeho vnější dimenze (Evropská komise 2008f).

Sdělení Komise z října 2008 s názvem Posílení globálního přístupu k migraci: větší koordinace a soudržnost s využitím synergií poprvé explicitně definovalo GAM jako „vnější rozměr migrační politiky Evropské unie“ (Evropská komise 2008b: 1). Dokument rovněž poprvé uceleně představil dvě geografické dimenze: (1) jih a (2) východ a jihovýchod a tři tematické oblasti, jimiž jsou: (1) řízení legální migrace, (2) boj proti nelegální migraci a (3) migrace a rozvoj (Evropská komise 2008b).<sup>90</sup>

Evropská rada na zasedání konaném ve dnech 15. a 16. října 2008 přijala Evropský pakt o migraci a azylu, jeden z nejočekávanějších momentů francouzského předsednictví v Radě EU v druhé polovině roku 2008. Pakt měl dát migrační politice nový impuls, zároveň zdůrazňoval význam vnějšího rozměru politiky EU v oblasti migrace (Rada EU 2008d). GAM se věnovala pátá kapitola Paktu nazvaná „Vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a tranzitu a zároveň podporovat součinnosti mezi migrací a rozvojem“ (Rada EU 2008d). Evropská rada následným schválením Evropského paktu o migraci a azylu potvrdila, že „otázky týkající se migrace tvoří nedílnou součást vnějších vztahů Unie a že je třeba, aby harmonické a účinné řízení migrace bylo globální a věnovalo se jak organizaci legální migrace, tak boji proti nedovolenému přistěhovalectví, což jsou způsoby, jak podpořit součinnosti mezi migrací a rozvojem“ (Rada EU 2008d: 2). Jinými slovy řečeno, rozvojový aspekt se odvíjel od boje proti nelegální migraci. Symbolická a deklaratorní povaha tohoto politického dokumentu však nepřinesla žádné zásadní momenty ani pro společnou migrační politiku EU, ani pro samotnou VMP EU.

Závazky Paktu pak byly podrobněji definovány v novém víceletém programu pro SVV, Stockholmském programu přijatém Evropskou radou v prosinci 2009 (Úřední věstník EU 2010c) s tím, že ucelený právní rámec pro zajištění rozvoje migrační politiky měla zajistit Lisabonská smlouva. Stockholmský program opět akcentoval velký migrační tlak na jižních mořských hranicích a snahu zamezit tragickým událostem na moři, když Evropská rada vyzvala k „vytvoření souhrnného a udržitelného rámce pro politiku Unie v oblasti migrace a azylu, který by v duchu solidarity mohl přiměřeně a aktivně řídit výkyvy migračních toků a řešit podobné situace, jako je současná situace na jižních vnějších hranicích“ (Úřední věstník EU 2010c). Účinná a udržitelná návratová politika je zásadním prvkem dobře řízeného režimu migrace uvnitř Unie (Úřední věstník EU 2010c). Obdobně jako tomu bylo u předchozích

---

<sup>90</sup> Komise též přiznala záměr zaměřit se v budoucnu na jižní Kavkaz, Střední Asii, Blízký východ, Asii (Indie, Vietnam, Srí Lanka a Filipíny), Latinskou Ameriku a Karibik (Evropská komise 2008f: 11).



víceletých programů, i Stockholmský program byl následován akčním plánem s konkrétními opatřeními (Evropská komise 2010a).

## 4.8 Migrační politika po Lisabonské smlouvě

VMP EU zasáhly samozřejmě i změny zavedené Lisabonskou smlouvou. Ta fakticky zrušila pilířovou strukturu EU, čímž se celá problematika spravedlnosti a vnitřních věcí, potažmo migrační politika, řadí mezi komunitární politiky se sdílenými pravomocemi (Úřední věstník EU 2010b: Hlava I, čl. 4/2). Přijetí Lisabonské smlouvy tak otevřelo Unii nové možnosti pro účinnější politiku ve VMP EU stanovením jasné kompetence Unie při uzavírání readmisních dohod se třetími zeměmi. Další kompetence Unie v oblasti migrační politiky nebyly v zásadě pozměněny. Kompetence Unie v této oblasti se implikují z jednotlivých cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie nebo se vychází z jiných ustanovení Unie (například z obecných ustanovení o vnější činnosti Unie, rozvojové politiky, společné zahraniční a bezpečnostní politiky a samozřejmě z ustanovení týkajících se migrační politiky EU). Literou Smlouvy o fungování EU: „Unie může se třetími zeměmi a příslušnými mezinárodními organizacemi uzavřít jakoukoli dohodu účelnou pro dosažení cílů uvedených v článku 21 Smlouvy o Evropské unii a článku 208 této smlouvy“ (Úřední věstník EU 2010a: hlava III, kap. I, čl. 209). Článek 21 Smlouvy o EU mimo jiné stanoví, že „činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva. Unie usiluje o rozvíjení vztahů a budování partnerství se třetími zeměmi a mezinárodními, regionálními nebo světovými organizacemi, které sdílejí [výše uvedené, pozn. aut.] zásady [...]“ (Úřední věstník EU 2010a: Hlava V, kap. 1, článek 21/1). V hlavě III, kapitole I Smlouvy o fungování EU, pojednávající o rozvojové spolupráci, se konkrétně v článku 208 pak mimo jiné stanoví, že „hlavním cílem politiky Unie v této oblasti je snížení a výhledově i vymýcení chudoby. Unie přihlíží k cílům rozvojové spolupráce při provádění politik, které by mohly mít vliv na rozvojové země“ (Úřední věstník EU 2010a: Hlava III, kap. 1, článek 208).

Samotná ustanovení pro společnou migrační politiku se nachází ve Smlouvě o fungování EU, hlavě V s názvem „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“ (Úřední věstník EU 2010a). V kapitole 2 „Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví“ si Unie klade cíle „zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic, zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic, postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic“ (Úřední věstník

EU 2010a: čl. 61- 63). Dále pak smlouva uvádí, že „pro tyto účely přijímají EP a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu, kontrol, jimž podléhají osoby překračující vnější hranice; podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii po krátkou dobu svobody pohybu, veškerých opatření nezbytných pro postupné zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic a neprovádění kontrol osob bez ohledu na jejich státní příslušnost při překračování vnitřních hranic“ (Úřední věstník EU 2010a: čl. 62). Stručně řečeno, Lisabonská smlouva zde vymezila základní cíle v oblasti dohledu na vnějších hranicích, integrovaného systému ochrany hranic a neexistenci kontrol při překračování vnitřních hranic.

Dále Smlouva o fungování EU stanoví, že „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami. Pro [tyto účely, pozn. aut.] přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje, mimo jiné: partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládnutí přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu“ (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63). Smlouva nově umožnila, aby v případě „stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí“ mohla Rada na návrh EK přijmout ve prospěch dotčených zemí dočasná opatření (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63).

Dle čl. 79 Smlouvy o fungování EU Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, „jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem. Pro tyto účely přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v oblastech podmínek vstupu a pobytu, a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin; vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech; nedovoleného přistěhovalectví a nedovoleného pobytu včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem a boje proti obchodu s lidmi, především se ženami a dětmi. Unie může se třetími zeměmi uzavřít dohody

o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí“ (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63a). Tím smlouva vymezila základní cíle migrační politiky EU s tím, že práva členských států determinovat počet cizinců, jež přicházejí za prací, zůstala nedotčena (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63a). EP získal pravomoc spolurozhodovat o všech právně závazných dohodách se třetími státy, v případě GAM se tak jedná například o readmisní dohody. V článku 63b pak byl nově ukotven závazek, aby se migrační politika řídila principem solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63b).

Jednu z institucionálních změn Lisabonské smlouvy představuje zřízení funkce Vysokého představitele pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku a založení Evropské služby pro vnější činnost (*European External Action Service, EEAS*), jež reflektuje zvýšený význam vnějších aktivit (Úřední věstník EU 2010a: kap. II, čl. 27; Úřední věstník EU 2010b).<sup>91</sup> Vysokou představitelkou Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku se stala baronka Catherine Margaret Ashton of Upholland (Úřední věstník EU 2009a).

---

<sup>91</sup> Mezi klíčové aktivity tohoto úřadu patří podpora stability na Balkáně (např. podpora zajištění práva zákona v Kosovu), podpora blízkovýchodního procesu či nabízení privilegovaného partnerství v rámci EPS (Evropská služba pro vnější činnost nedatováno).

## 4.9 Směrem k novému přístupu k partnerství se třetími zeměmi

Vedle kroků vést vyrovnaný dialog se třetími zeměmi v intencích GAM zintenzivnila zároveň debata o tom, jak bojovat s nelegální migrací v oblasti Středomoří, jež stále častěji vyplovala na povrch jako neutuchající problém. Již v červnu 2009 přijala ER závěry k boji proti nelegální migraci ve Středomoří a posílení spolupráce s třetími zeměmi (Rada EU 2009b).<sup>92</sup> Na tyto závěry navázala Komise tabulkou s přehledem opatření pro boj s nelegální migrací ve Středomoří, jež diskutovali ministři vnitra na zasedání v září 2009. Opatření zahrnovala partnerství se zeměmi původu a tranzitu založená na „recipročních požadavcích a operativní podpoře, přísnějších kontrolách na vnějších mořských hranicích a systematickém zapojení Frontexu do společných návratových letů a na zakládání regionálních speciálních poboček Frontexu“ (Rada EU 2009c: 9). Stále častěji byl zdůrazňován význam readmisních dohod jakožto nástroj pro boj proti nelegální migraci (Rada EU 2009d). Na to navázala Rada SVV přijetím závěrů o 29 opatřeních na posílení ochrany vnějších hranic a pro účely boje proti nelegální migraci v únoru 2010 (Rada EU 2010a: 4).

S příchodem událostí v Tunisku, Egyptě a Libyi na jaře 2011, jež měly za následek masivní migrační toky uprchlíků a nelegálních migrantů, bylo téma nelegální migrace ve Středomoří opět ve světle dění. Zejména konflikt v Libyi vedl k rozsáhlé humanitární krizi v zemi samotné i v okolních státech. V souvislosti s krizí se na počátku roku 2011 státníci sešli v Bruselu na několika mimořádných zasedáních. Na summitu 11. března 2011 bylo přijato prohlášení týkající se politického směru a priorit v jižních regionech v souvislosti s krizovou situací v Libyi. EU se v přijatém prohlášení zavázala sledovat vliv událostí na migrační pohyby uvnitř regionu i migrační toky směřující mimo region (Evropská rada 2011b). Jakkoli v prohlášení zazněla podpora přístupu v souladu s GAM, litera závěrů byla propojena kondicionalitou, když se vytyčilo, že podpora nástrojů mobility (tj. partnerství pro mobilitu), bude probíhat se „všemi partnery, kteří dostatečně pokročili v procesu reformy a spolupracují v boji proti obchodování s lidmi a nelegální migraci“ (Evropská rada 2011b: 4).

Evropská rada v březnu 2011 vyzvala Komisi, aby předložila návrhy týkající se GAM v této oblasti (Evropská rada 2011a: 9). Zároveň došlo k okamžité pomoci členským státům, které byly nejvíce zasaženy migračními toky. Pomoc byla poskytnuta zvláště Itálii a Maltě,

---

<sup>92</sup> Závěry se zabývaly konkrétními opatřeními na posílení Frontex, zavedením jasných pravidel pro zapojení se do společného hlídkování a pro vylodění záchráněných osob, využíváním společných letů za účelem navracení. Dále pak závěry řešily otázku posílení spolupráce se zeměmi původu a zeměmi tranzitu a v neposlední řadě zprovoznění EASO, posílení účinnosti readmisních dohod EU či dokončení jednání o readmisních dohodách ES s klíčovými zeměmi původu a tranzitu, jako je Libye a Turecko (Rada EU 2009b).

jejichž přijímací kapacity pro migranty nestačily. Došlo též k zvýšení praktické spolupráce při kontrolách hranic.<sup>93</sup>

V souvislosti s výše zmíněnými krizemi v jižním Středomoří došlo k zásadní změně přístupu ke spolupráci EU s třetími zeměmi. Komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku předložily v březnu 2011 sdělení s názvem Partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu s jižním Středomořím. To navrhlo nový dlouhodobý přístup partnerství, který spočívá na přehodnocení spolupráce v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti. EU plánovala podpořit politickou a ekonomickou transformaci zemí jižního Středomoří tak, aby byly vytvořeny pracovní příležitosti pro potenciální migranty, zejména ve svých zemích původu (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011). Jednalo se o „diferencovanější motivační přístup“ ve smyslu „více za více“. Země, které v reformách postoupily nejdál a nejrychleji, mohou počítat s větší podporou EU (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011: 6).<sup>94</sup> V případě zdržování nebo omezování dohodnutých reformních plánů bude podpora přerozdělena nebo přeorientována (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011: 5).<sup>95</sup> Sdělení bylo následně schváleno Evropskou radou. Spolupráce byla též finančně podpořena čtyřmi miliardami eur v podobě grantů pro období let 2011–2013 (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011).

Rada SVV v dubnu 2011 opět zdůraznila „potřebu podporovat všechny relevantní formy spolupráce v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti se zeměmi a regiony, které dostatečně pokračují v reformních procesech a efektivně spolupracují s EU a členskými zeměmi

---

<sup>93</sup> V souvislosti se zvýšenými migračními toky zmobilizovala Komise své nástroje na podporu Itálie. V severní Africe započala v únoru 2011 společná operace Hermes 2011 ve spolupráci Frontex a členských států. Zejména Itálie a ostrov Lampedusa se staly cílem desítek tisíc migrantů, kteří od počátku povstání v severní Africe dorazili na území Itálie. EU proto přijala kroky k navýšení rozpočtu Frontexu na rok 2011 o dalších 30 milionů eur (Evropa 2011a). Komise byla mimo jiné připravena uvolnit finanční pomoc z fondů, jako je Fond pro vnější hranice a Evropský uprchlický fond, které celkem disponují 25 miliony eur (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011).

<sup>94</sup> Výměnou za vyšší mobilitu (flexibilita pro žadatele o víza, právní rámec pro ekonomickou migraci, migraci studentů, výzkumníků a podnikatelů) musí být partnerské země připraveny zajistit intenzivnější budování kapacit a příslušnou finanční podporu zaměřenou na správu hranic, prevenci a boj proti nelegální migraci a obchodu s lidmi, včetně lepšího dohledu nad mořským prostředím, dále na návrat nelegálních migrantů (organizace návratu a readmisní dohody) a podporu kapacit a schopností donucovacích orgánů účinně bojovat s přeshraničním organizovaným zločinem a korupcí (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011: 7).

<sup>95</sup> Partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu se zakládá na těchto principech: „demokratické transformaci a budování institucí se zvláštním zaměřením na základní svobody, ústavní reformy, reformu soudnictví a boj proti korupci, silnějším partnerství s občany, s konkrétním důrazem na podporu občanské společnosti a lepší možnosti pro výměny a mezilidské kontakty se zvláštním zaměřením na mladé lidi, udržitelném růstu podporujícím začlenění a hospodářský rozvoj, odborném vzdělávání a přípravě, zlepšení systémů zdravotnictví a vzdělávání a rozvoji chudších regionů“ (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011: 3).

v prevenci nelegální migrace, zvládají své hranice a spolupracují na návratech a readmisích nelegálních migrantů“ (Rada EU 2011a: 3). Ze závěrů vyplývá též potřeba vytvořit další finanční fondy pro rozvoj spolupráce se zeměmi jižního Středomoří a při asistenci se zvládáním migračních toků.

#### 4.10 „Nová éra“ Globálního přístupu k migraci?

Stejně tendence naznačené v předešlé kapitole pokračovaly i ve sdělení Komise k migraci ze 4. května 2011, jež se soustředilo právě na jižní Středomoří a naznačilo odhodlání rozvíjet s jižními zeměmi „nová partnerství“ (Evropská komise 2011e: 16) formou strukturovaného dialogu o migraci, mobilitě a bezpečnosti, jenž bude probíhat „na základě zásluh každé jednotlivé země uzavřít partnerství mobility“ (Evropská komise 2011e: 16). Jinými slovy řečeno, EU chce poskytovat partnerství pro mobilitu, ale pouze za splnění dalších opatření. Realizace tohoto partnerství tak bude podmíněna tím, že se dotčené třetí země zaváží ke zpětnému přebírání nelegálních migrantů, kteří nemají oprávnění k pobytu na území členských států. Dále třetí země zřídí integrovanou správu hranic, zaručí bezpečnost dokumentů a budou bojovat proti organizované trestné činnosti, proti obchodu s lidmi a nezákonnému převádění migrantů. Těm partnerským zemím, které jsou připraveny spolupracovat s EU na správě azylu, migrace a hranic, jakož i na účinnějším posílení právního státu, se dostane pomoci při zvyšování příslušných kapacit. Tyto kroky mají rovněž přispět ke stabilitě, dodržování lidských práv, demokracii a řádné správě věcí veřejných (Evropská komise 2011e: 16-17).

Obdobně postupovalo i sdělení Komise z 24. května 2011 o Partnerství k mobilitě, migraci a bezpečnosti reagující rovněž na události v jižním Středomoří. Hlavním cílem nového přístupu tzv. „dialogu pro migraci, mobilitu a bezpečnost“ je vytvoření komprehensivního a vyrovnaného přístupu pro zvládání migračních toků, stejně jako lépe zvládat přístup občanů jižních středomořských států na území EU (Evropská komise 2011c). Komise hovoří o „nové éře“ dialogu a partnerství s jižním Středomořím, kdy bude podporovat ty, jež se zaváží k rozvoji demokracie, lidských práv, řádné správy věcí veřejných a právního státu (Evropská komise 2011c: 2).

Sdělení navrhuje, aby se v rámci širšího zapojení EU a nabídky „partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu“ a v souvislosti s rozšířenou EPS uplatňovanou vůči jižním sousedům EU a vůči jejich novému demokratickému úsilí vyřešily aktuální problémy v oblasti migrace a mobility tím, že EU a země jižního Středomoří mezi sebou povedou dialog o migraci, mobilitě a bezpečnosti, a to v souladu s cíli GAM (Evropská komise 2011c: 2). Hlavním cílem dialogu pro migraci, mobilitu a bezpečnost je vytvořit podmínky pro vznik partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2011c). Pouze úspěšný dialog, který bude akceptovat plnou spolupráci ve všech aspektech migrace, mobility a bezpečnosti, povede ke spuštění partnerství pro mobilitu, což opět vykazuje známky kondicionality. EU si navíc sama



rozhoduje, kdo se bude dialogu účastnit.<sup>96</sup> Důležitý se tak stal dialog především s Tuniskem, Marokem a Egyptem, v nichž EK spatřuje klíčové země původu a tranzitu nelegální migraci a destinace mezinárodních uprchlíků (Evropská komise 2011c: 6).

Rada SVV v červnu 2011 znovu potvrdila paralelu facilitace legální migrace na území členských států a opatření proti nelegální migraci jako základní cíle integrované správy hranic (Rada EU 2011b). Spolupráce by dle závěrů měla být rozvinuta v relevantních oblastech na základě dosažených výsledků (*performance-based approach*). Tento podmíněný přístup podpoří ty země, jež jsou připraveny pracovat s EU na azylu, migraci a správě hranic, včetně boje proti nelegální migraci, návratů a readmisí nelegálních migrantů (Rada EU 2011b: 5). Jak je patrné, princip kondicionality a jasně dané podmínky ze strany EU se profilovaly jako základní pilíř pro spolupráci s jižními zeměmi.

V dlouho očekávaném sdělení ke Globálnímu přístupu k migraci a mobilitě z listopadu 2011 Komise navrhla posílení dialogu a operační spolupráce v oblasti migrace a mobility s partnerskými zeměmi mimo EU. GAM byl „obnoven“ a přeměněn na tzv. „Globální přístup k migraci a mobilitě“, jehož těžištěm se stala právě mobilita státních příslušníků třetích zemí s doplněním o čtvrtý pilíř spočívající v mezinárodní ochraně a vnějším rozměru azylové politiky (Evropská komise 2011f). Upřednostněny měly být dva hlavní operační rámce. První z nich tvoří již známá partnerství pro mobilitu, jejichž součástí má být uzavírání dohod o usnadnění udělování víz a o zpětném přebírání osob. Pro méně připravené země je pak nabízena alternativa v podobě tzv. „společných agend pro migraci a mobilitu“, jež představují spolupráci založenou na řadě společných doporučení, cílů a závazků pro dialog a spolupráci (Evropská komise 2011f).

I toto sdělení otevřeně zakotvilo princip kondicionality. Dle sdělení je „cílem zaručit, aby dříve, než budou zjednodušeny nebo zrušeny vízové povinnosti, partnerské země splnily řadu konkrétních kritérií, a to také v oblasti azylu, správy hranic a nelegální migrace“ (Evropská komise 2011f: 1). Sdělení dále rozvíjí princip kondicionality, když uvádí, že „bez řádně fungujících hraničních kontrol, bez snížení nelegální migrace a bez účinné politiky navracení nebude EU moci nabídnout více příležitostí k legální migraci a mobilitě. Na tom závisí legitimita jakéhokoli politického rámce“ (Evropská komise 2011f: 5).

Kondicionalita se promítla i do závěrů zasedání Rady SVV v prosinci 2011 k spolupráci v oblasti SVV v rámci Východního partnerství, jež stanovily, že Východní partnerství má

---

<sup>96</sup> I samotný výběr zemí, se kterými Komise započne dialogy, se bude řídit následujícími: obecnými vztahy, které EU zaujímá vůči každé partnerské zemi, současnou úrovní kapacit na zvládnání migrace v partnerských zemích a ochotou zemí účastnit se konstruktivního a efektivního dialogu, který by vedl k vytvoření partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2011c).

využívat partnerství pro migraci spolu s přístupem „více za více“ (Rada EU 2011c: 3).<sup>97</sup> Rada projednala též dokument předsednictví týkající se reakce EU na zvýšení migračních tlaků (Rada EU 2011d). Dokument volá po dialozích o migraci, mobilitě a bezpečnosti se zeměmi jižního Středomoří v intencích GAM (Rada EU 2011e: 5) a zároveň upozorňuje na spolupráci s východními zeměmi ohledně nelegální migrace v rámci relevantních kooperačních procesů, mimo jiné Východního partnerství a Pražského procesu (Rada EU 2011e: 6).

Téma nelegálních migračních tlaků se stal téměř nepostradatelnou agendou ministerských rad i v následujícím roce (Rada EU 2012b). Například Rada SVV v dubnu 2012 hovořila o implementaci obnoveného GAM. Smíšený výbor se zabýval činností Unie ohledně migračních tlaků a uvítal „Akční plán EU k migračním tlakům – strategická odpověď“, který vyznačil strategické priority pro boj a prevenci nelegální migrace (Rada EU 2012c; Rada EU 2012d).<sup>98</sup> Pracovní skupina HLWG tou dobou zároveň diskutovala strategické priority GAM a navrhla závěry, jež byly posléze na ministerské schůzce přijaty (Rada EU 2012h). Závěry opět spojily proces vízového dialogu s plněním podmínek týkajících se readmisí, azylu, správy hranic, bezpečnosti dokumentů či prevence a boje proti nelegální migraci (Rada EU 2012h: 5).

---

<sup>97</sup> Vízový dialog upřesňuje podmínky pro vízovou liberalizaci, jež umožňuje krátkodobý bezvízový styk mezi EU a třetími zeměmi.

<sup>98</sup> Oblasti strategické priority zahrnovaly posílení spolupráce se třetími zeměmi tranzitu a původu na migračním managementu, správu hranic na vnějších hranicích, prevenci nelegální migrace skrz řecko-tureckou hranici, zajištění a ochranu volného pohybu pomocí prevence zneužívání svobody pohybu třetími zeměmi, posílení migračního managementu včetně návratů (Rada EU 2012c: 4).

## 4.11 Shrnutí

Zpětným pohledem na zatím sedmileté působení GAM jako konceptuálního rámce pro vztahy EU a třetích zemí v oblasti migrace lze identifikovat překvapivá zjištění. Jeho vznik byl iniciován jako reakce na zvýšení nelegálních toků do EU z oblasti severní Afriky, jižního a východního Středomoří. Přestože docházelo k prohlubování aktivit i v jiných geografických oblastech než v jižní dimenzi, oficiální rétorika jeho „globálního geografického záběru“ značně trpí. Od roku 2009 se totiž konstantně a intenzivně řeší právě nelegální migrace ve Středomoří, což odsouvá ostatní geografické lokace do pozadí, jakkoli i v těchto dalších případech dochází k intenzivní spolupráci na migračním vládnutí.

Paradoxem se stala i „globálnost“ jeho témat. Přestože vznikl na popud zvýšené potřeby po společném úsilí vyřešit situaci ve Středomoří, od počátku si GAM kladl za cíl právě vyrovnaný, komprehensivní přístup ke všem tématům migrace – legální a nelegální migraci i vztahu migrace a rozvoje (později přibyla i problematika azylu). Přístup měl též zmírnit určité napětí, jež mezi EU a třetími zeměmi panovalo. Tyto původně na sobě „nezávislé“ dimenze byly alespoň rétoricky po určitou dobu udržované, ať už ve společných proklamacích závěrů Rad či formou deklarácí mezi EU a partnerskými zeměmi. Tematickou trojdimenzionalitu převzalo mnoho migračních dialogů a procesů, jež úspěšně zprostředkovaly politický dialog či operativní spolupráci mezi EU a třetími zeměmi. Od roku 2011 se však tyto dimenze čím dál tím více propojují principem kondicionality, kdy se možnosti legální migrace nabízejí za splnění požadavků a podmínek v dalších oblastech, zejména v boji s nelegální migrací. Nabízení pracovní migrace, otevírání vízových dialogů koliduje s obavami veřejnosti i některých členských států EU z přílivu migrantů z třetích zemí. Proto se státy jednodušeji shodnou na potřebě usměrňovat zejména nelegální migraci, případně aktivity legální migrace podmínit. Na druhou stranu se právě v tomto případě objevuje konfliktní linie mezi EK a členskými státy, jež se oproti Komisi staví například k otevírání vízových dialogů zdrženlivěji.

Tato kapitola představila kontext vývoje GAM, jenž byl z velké části zatížen problematikou nelegální migrace v jižním Středomoří. GAM je však implementován i v dalších geografických oblastech a pouze zohlednění dalších dimenzí přispěje k vyrovnané interpretaci GAM, na čemž je založená i následná analýza.

## 5. ANALÝZA VNĚJŠÍHO VLÁDNUTÍ EU V OBLASTI VMP EU

### 5.1 Evropská politika sousedství

#### 5.1.1 Institucionální úroveň

Evropská politika sousedství (EPS) představuje základní pilíř pro bilaterální vztahy mezi EU a 16 nejbližšími sousedy jižního a východního Středomoří, východní Evropy a jižního Kavkazu.<sup>99</sup> Jedná se o komplexní strukturu vztahů, jež se geograficky překrývá či obsahuje a doplňuje další bilaterální, regionální či subregionální procesy (v jižní dimenzi např. EUROMED, Rabatský proces, na východě pak Východní partnerství). Regionální dimenze partnerství je řízena akčními plány (Evropská komise 2004: 22) a zároveň vychází i z výše zmíněných regionálních procesů, jež by měly být s EPS komplementární (Evropská komise, Vysoká představitelka EU pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 21; Rada EU 2012a: 1), vzájemně se posilovat (Evropská komise 2007e: 3-4) a přinášet „výraznou přidanou hodnotu bilaterálním vztahům“ (Evropská komise 2004: 21).<sup>100</sup> Konkrétně pak jižní Středomoří (Maroko, Alžírsko, Tunisko, Libyi a Egypt) vytyčila Komise v souvislosti s událostmi arabského jara 2011 za klíčovou část evropského sousedství (Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f: 8; Evropská komise, Vysoká představitelka EU pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 21).<sup>101</sup> Hlavním cílem pro vznik EPS byla snaha vyhnout se rozdělení na rozšířenou Evropu o deset nových členů z roku 2004 na straně jedné a bezprostřední sousedy na straně druhé (Evropská komise 2004: 3), stejně jako reagovat na přiblížení se Unie k hranicím bývalého SSSR. Zároveň Unie cílila na zajištění stability Evropy a sousedících regionů, ekonomické prosperity, případně ekonomické integrace, vytváření společných hodnot i na praktickou spolupráci.

Problematika migrace byla ve strategickém plánu Komise k EPS spojena zejména s otázkou organizovaného zločinu a obchodu (Evropská komise 2004: 6). Akční plány se zaměřily na spolupráci v oblasti migrace, azylu a vízové politiky (Evropská komise 2004: 17). Na EPS navazující regionální dimenze spolupráce se soustředila na správu hranic, boj proti

<sup>99</sup> EPS zahrnuje tyto státy: Alžírsko, Arménii, Ázerbájdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzii, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libyi, Moldavsko, Maroko, Palestinská území, Sýrii, Tunisko a Ukrajinu. EPS naopak neupravuje vztahy s Ruskou federací, ty jsou řešeny Dohodou o partnerství a spolupráci z roku 1994 a Strategickým partnerstvím z roku 2003.

<sup>100</sup> Komise podporuje zejména proces EUROMED, strukturovaný dialog s Ligou Arabských států a spolupráci skupiny 5+5 (se zaměřením na Alžírsko a Maroko) či Východní partnerství (Evropská komise 2004).

<sup>101</sup> Aktuálnost a priorita této oblasti je umocněna i vznikem nové pozice zvláštního zástupce EU pro region jižního Středomoří (*EU Special Representative for the Southern Mediterranean region*) (Evropská komise 2012a: 3). Východní region zatím takové zastoupení nemá.

nelegální migraci a řízení migrace legální (Evropská komise 2004: 23). Stejně tak sdělení Evropské komise z roku 2006 podtrhlo posílení vzájemné spolupráce, mimo jiné i v oblasti usnadnění mobility a řízení migrace (Evropská komise 2006).

Mezi členskými státy EU a partnerskými státy EPS probíhá politický dialog na několika úrovních a vychází z dohod o přidružení (*Association Agreements*, AA) pro státy jižního Středomoří a z dohod o partnerství a spolupráci s východními zeměmi (*Partnership and Cooperation Agreement*, PCA) (Evropská komise 2004). Institucionální struktura EPS je centralizovaná a značně politizovaná, neboť se zástupci států setkávají na nejvyšší úrovni ve formátu EU Trojky<sup>102</sup> na Radách pro přidružení (*Association Council*, AC) a Radách pro spolupráci (*Cooperation Council*, CC). Hustota interakcí na úrovni rad je nízká.

V důsledku krizových událostí ve Středozeří probíhají i další bezprostřední aktivity, jež nebyly původně v akčních plánech specifikovány, avšak EPS pro ně vytvořila rámec. Jedná se o tzv. *task forces* jakožto „katalyzátory“ spolupráce (Evropská komise, Vysoká představitelka EU pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 3), na nichž se schází jak zástupci EU, tak představitelé členských států, Evropské investiční banky, Evropské banky pro rekonstrukci a rozvoj, zástupci mezinárodních finančních institucí či soukromého sektoru. Task force se sešly v Tunisku (podzim 2011), Jordánsku (únor 2012) a plánuje se zasedání task force pro Egypt (2012). Na jednání by měla navázat následná zasedání na různých úrovních, jež by zhodnotila pokrok a implementaci dohodnutých aktivit (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 10-11). Na příkladu task force s Jordánskem je patrné, že i migrace představuje v rámci tohoto typu jednání stěžejní téma. Zasedání potvrdilo nutnost začít neodkladně dialog o migraci, mobilitě a bezpečnosti, jenž by vedl k uzavření partnerství pro mobilitu (Evropská unie 2012: 7).

Další neméně důležitou institucionální složku na nižší úrovni představují výbory a podvýbory, jež vznikají na základě rozhodnutí rad a slouží jako prostor k politickému dialogu vycházejícímu z PCA a AA. Hustota interakcí v rámci podvýborů je přirozeně vyšší než na úrovni AC či CC (Evropská komise 2006: 18-19). Jedná se o technickou spolupráci, jíž se účastní úředníci z partnerských zemí a Unie na expertní úrovni, dochází zde k symetrickým diskusím založeným spíše než na politickém základě na technické expertíze. Příkladem podvýboru řešícího migrační problematiku je podvýbor pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost s Gruzii od roku 2008, s Arménií a Ázerbájdžánem od roku 2010. Dalším příkladem je podvýbor pro otázky SVV s Marokem a Jordánskem či pracovní skupina pro

---

<sup>102</sup> Delegation EU států vedená Vysokým představitelem, ministerský zástupce partnerského státu a Komisař pro rozšíření a EPS jako zástupce Komise (Evropská komise 2006).

sociální věci s Marokem a pracovní skupina pro migraci/sociální záležitosti s Izraelem, jež se schází několikrát do roka (Rada EU 2010d: 9; Rada EU 2011j: 14). Ustanoveny jsou v rámci vízového dialogu i společné výbory pro dohody o vízové facilitaci a readmisní dohody s Gruzii (Rada EU 2011j: 10).

### 5.1.2 Negociační úroveň

AA a PCA jsou dohody dobrovolné povahy a následné vzájemné vztahy, jež zakládají a jež jsou upraveny akčními plány, se řídí závazky vyplývajícími z dodržování mezinárodního práva, ze závazků v oblasti lidských práv, ochrany práv menšin, vlády práva, dobré správy věcí, principu tržní ekonomiky a udržitelného rozvoje či boje proti terorismu (Evropská komise 2004: 3).

Definování společné agendy iniciuje Komise v podobě tzv. zpráv o stavu země (*country reports*), jež zhodnotí politické, ekonomické, institucionální a sektorové aspekty partnerské země a jež poslouží jako vodítko pro návrhy prohloubení vztahů s dotyčnou zemí (Evropská komise 2010c). O zprávách o stavu země rozhoduje Rada EU, tudíž je plně v gesci Unie jakým způsobem a zdali vůbec bude pokračovat v další úrovni vztahů. Doposud tak vždy učinila. Poté je základě zpráv o stavu země sestavena společná agenda ekonomických a politických priorit pro dialog, včetně oblasti SVV, víceletého programového dokumentu, tzv. akčního plánu (*action plans*). Po proběhnutí předběžných konzultací s partnerskými zeměmi jsou akční plány předloženy Komisí na Radě pro spolupráci či přidružení, jež je následně odsouhlasí.<sup>103</sup> Ondřej Horký a Petr Kratochvíl však upozorňují, že třetí země nemají téměř žádnou možnost determinovat priority akčního plánu nezávisle na EK (Horký, Kratochvíl 2009: 8). Princip „spoluvlastnictví“ (*joint ownership*), toliko zdůrazňovaný Komisí, vycházející ze vzájemného vyjednávání mezi všemi partnery (Evropská komise 2004: 8), zde dostává zásadní trhliny.

V současné době existuje 12 akčních plánů vypracovaných individuálně pro každou zemi s tím, že poté, co vyprší jejich období, na které byly sjednány (obvykle tři až pět let), se obnoví na základě vzájemné dohody stran (Evropská komise 2010c).<sup>104</sup> Jean Crombois v akčních plánech spatřuje „posilování *acquis*“ zavedeného existujícími dohodami PCA a AA uzavřenými s partnerskými zeměmi (Crombois 2008: 31). AA obsahují i provize týkající se

<sup>103</sup> K akčním plánům ještě přispívá Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku ohledně témat týkajících se politické spolupráce a společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

<sup>104</sup> Jedná se o tyto země: Arménie, Ázerbájdžán, Egypt, Gruzie, Izrael, Jordánsko, Libanon, Moldavsko, Maroko, Palestinská území, Tunisko, Ukrajina. Zatím nebyly akční plány „aktivovány“ pro Alžírsko, Bělorusko, Libyji a Sýrii, jelikož tyto země zatím akční plány neodsouhlasily (stav k září 2012) (Evropská komise 2012a).

vnitřních záležitostí. Například AA s Alžírskem obsahuje ujednání ohledně prozkoumání způsobů, jak zrychlit a zjednodušit vydávání víz i o spolupráci v oblasti kontroly a prevence nelegální migrace (Úřední věstník EU 2005a). Akční plány jsou orientovány na proces, nepředepisují sice přímo právní harmonizaci s EU, ale podporují jednostrannou aproximaci k EU standardům. V akčních plánech se země zavazují ke spolupráci na umožnění pohybu osob v souladu s *acquis* (EU-Lebanon Action plan nedatováno: 18), k prozkoumání v rámci existujících struktur možnosti pro zjednodušení a zrychlení vízových procedur pro určité, společně dohodnuté kategorie osob v souladu s *acquis* (EU-Tunisia Action plan nedatováno: 19). Spolupráce v oblasti zlepšení pohybu osob se odvíjí od dohod v AA a je v souladu s *acquis* (EU-Egypt Action plan nedatováno: 30). Při konkrétním vízovém dialogu či vyjednávání o dohodách o zpětném přebírání osob již EU aproximaci s *acquis* vyžaduje.

Východní dimenze EPS se oproti jižním sousedům projevuje pokročilejší spoluprací. Vztahy s Ukrajinou se odvíjí od sektorového akčního plánu. S Moldavskem, Gruzií a Arménií je to vedle akčních plánů již i partnerství pro mobilitu. Některé východní země již uzavřely readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci (Ukrajina, Moldavsko, Gruzie), s Moldavskem a Ukrajinou je pak veden vízový dialog.<sup>105</sup> Partnerské země si však závazky, jež z *acquis* vyplývají, samy neformulují a musí následovat předem dané rozhodnutí EU. Příkladem toho je postup v rámci vízového dialogu s Ukrajinou. Ta musela v kontextu ministerského setkání EU-Ukrajina v polovině roku 2010 poskytnout odpovědi na dotazník ohledně bezpečnosti dokumentů, nelegální migrace včetně readmise, veřejného pořádku a bezpečnosti a vnějších vztahů. EU tak získala informace o zdrojích, personálu a infrastruktuře za účelem tvorby legislativy a implementace opatření (Rada EU 2010d: 12). V tomto případě Unie jasně určovala „pravidla hry.“

Co se jižní dimenze EPS týká, těm jižním sousedům, jež učiní reformy, je přislíbeno uzavření dohod obsahujících opatření pro lepší mobilitu (včetně možného zřízení partnerství pro mobilitu) (Evropská komise, Vysoká představitelka Evropské unie 2011: 2). Původní praxe EPS vycházela z nabídky EU partnerským zemím, kdy EU svým partnerům nekladla žádné priority ani podmínky, průběh EPS záležel na vůli, kapacitě a závazcích vůči společným hodnotám (Evropská komise 2004: 8).

Novým kurzem EPS Komise ve svém sdělení z roku 2012 s principem „více za více“ (*more for more*) ještě více přitvrdila. S tímto principem souvisí podmíněnost a diferenciovaný přístup mezi partnerskými zeměmi. Pouze těm státům, jež chtějí uskutečnit politické reformy a respektují univerzální hodnoty lidských práv, demokracii a vládu práva, pomůže Unie

---

<sup>105</sup> Blíže viz kapitola 5.6 Východní partnerství.

s ekonomickou integrací či nabídne partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2012a: 5). Nový přístup spolu s sebou přináší i větší zapojení občanské společnosti, soukromého sektoru či médií. Přistupuje se individuálně dle úrovně ambicí partnerských zemí, tak podle pokroku v reformách a charakteru plánovaného partnerství (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 2). Závazky tak i přesto zůstávají spíše vágní, jsou modelem pro vedení reform uvnitř třetích zemí, ale nejsou vymahatelné.

Monitoring a implementace akčních plánů sledují podvýbory jako společné orgány (Evropská komise 2004: 10). Partnerské země pro výkon společného monitorování poskytují detailní informace. Vedle společného monitoringu hodnotí Komise pokrok v periodických ročních zprávách o pokroku (*ENP Progress Reports*) na základě zhodnocení partnerských zemí (Evropská komise 2010d). Na základě pokroku doznávají změny i akční plány. Navíc připravuje Komise ve spolupráci s Vysokou představitelkou pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku po dvou letech od schválení akčního plánu (a posléze za další tři roky) tzv. pololetní zprávy (*mid-term reports*). Na základě těchto zpráv Rada rozhoduje o dalších krocích pro každou partnerskou zemi (např. v podobě uzavření Evropských sousedských dohod) (Evropská komise 2004: 10). Pokrok se měří podle benchmarkingu a dotyčná země se může ke zprávám vyjádřit. Dále EK sleduje i naplňování plánů vízové liberalizace. Byl ustanoven mechanismus pro monitorování (*a post visa liberalisation monitoring mechanism*) plnění plánu pro země západního Balkánu se zapojením agentury Frontex (Rada EU 2011j: 13). Stejně tak monitorování implementace readmisních dohod probíhá i v rámci společných readmisních výborů s Ukrajinou, Moldavskem a některými zeměmi západního Balkánu (Evropská komise 2011ch: 33).

### **5.1.3 Úroveň nástrojů vládnutí**

Při implementaci EPS v oblasti migrace lze detekovat zejména politické nástroje: akční plány, dialogy pro migraci a mobilitu a partnerství pro mobilitu, dále pak regulatorní nástroje v podobě uzavírání readmisních smluv a dohod o vízové facilitaci. Od akčních plánů se odvíjí politický a technický dialog ve výborech a podvýborech.

Unie je stále hlasitějším proponentem konkrétních nástrojů GAM: dialogů o migraci a mobilitě či partnerství pro mobilitu. V jižním Středomoří kopírují tyto nástroje změnu kurzu celkové EPS, na východě je Unie v jejich aplikaci úspěšnější. Na jaře 2011 představila Komise novou EPS a balíček návrhů týkajících se přístupu EU v oblasti migrace, mobility a



bezpečnosti. Navržený strukturovaný dialog s jižními partnery má vést k vytvoření podmíněného partnerství pro mobilitu.

Tzv. dialogy o migraci, mobilitě a bezpečnosti probíhají s Egyptem, Marokem a Tuniskem. S Marokem byl dialog započat v říjnu 2011 a v současné době končí vyjednávání o politické deklaraci, jež otevře cestu pro budoucí partnerství pro mobilitu (Evropská komise, Vysoká představitelka EU pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 5, 13; Rada EU 2012g: 12-13).<sup>106</sup> Partnerství pro mobilitu se uzavírají s Marokem a Tuniskem. S Alžírskem, Egyptem, Jordánskem a Libyí pak chce Unie započít dialogy o migraci (Evropská komise 2012a: 18; Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a). Politický nástroj partnerství pro mobilitu směřuje vztahy k budoucímu přijetí právních nástrojů (dohod o zjednodušení vízového režimu a o zpětném přebírání) i k navazujícím politickým nástrojům (politickému dialogu a akčním plánům). Readmisní dohody a nástroje pro postupnou vízovou liberalizaci jsou jasným příkladem regulačních, hierarchických instrumentů.

I ve východních regionech využívá Komise podobné nástroje, zejména partnerství pro mobilitu. V roce 2008 bylo podepsáno partnerství pro mobilitu s Moldavskem, o rok později s Gruzii. V účinnost pak následný rok v březnu vešla dohoda o vízové facilitaci a readmisní dohoda mezi EU a Gruzii (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 18). S Arménií bylo partnerství pro mobilitu podepsáno následně v roce 2011, Ázerbájdžán o partnerství pro mobilitu zájem projevil (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 18).

Na základě mandátu od Rady ministrů v prosinci 2011 začala EK vyjednávání o vízové facilitaci a readmisní dohodě s Arménií a Ázerbájdžánem. Na jaře 2012 oslovila Komise i Bělorusko, to ovšem na výzvu nereagovalo (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 18; Rada EU 2012g: 18). Po úspěšné implementaci dohod a po efektivní spolupráci na širokém spektru SVV začne Unie vízový dialog formou vyjednávání o akčních plánech pro vízovou liberalizaci s Arménií a Ázerbájdžánem. Těmto negociacím předchází pozitivní hodnocení expertních misí (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b: 6-7; Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 18). S Gruzii tento vízový dialog započal v červnu 2012. Moldavsko a Ukrajina implementují úspěšně dohody o vízové facilitaci a readmisní dohody od roku 2008 a

---

<sup>106</sup> Stav k říjnu 2012.

obě země se snaží v rámci vízového dialogu pokročit směrem k plné implementaci akčních plánů vízové liberalizace (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012a: 18), od nichž se bude odvíjet celková vízová liberalizace s těmito zeměmi.<sup>107</sup>

#### 5.1.4 Dílčí závěr

Z výše řečeného je patrné, že problematika migrace ve vztazích s bezprostředním sousedstvím je pro Unii bezesporu klíčovou oblastí zájmů a zdá se být perfektním příkladem vnějšího vládnutí EU. Přenášením *acquis*, postupů a hodnot přibližuje Unie třetí země k evropskému standardu migračního vládnutí, s nímž se partnerské země dobrovolně internalizují. Agenda vztahů, do nichž nevstupují jiní aktéři než EU, členské státy a zástupci třetích zemí, se zdá být společně dohodnutá na základě akčních plánů. Předchází jim však zhodnocení partnerské země ve zprávách o stavu země ze strany Unie, jež podléhají rozhodnutí Rady EU. Co se monitoringu týká, přestože dochází ke společnému monitoringu v rámci výborů a existuje zde možnost komentovat sledování pokroku Komise ze strany partnerských zemí, dochází zde k pravidelné politické kontrole nad dodržováním akčních plánů EPS. Dále je stěžejní zejména zpráva Komise o pokroku, jež má sílu interpretovat pokrok, neboť se jejím stanoviskem řídí Rada při rozhodování o dalším směřování vztahů s dotyčnou zemí.

Rozšířením svého vládnutí směrem k nejbližším sousedům Unie zapojuje partnerské země do politického procesu od nejvyšší úrovně rad po technické výbory a podvýbory. O zapojení do samotných rozhodovacích struktur a institucí EU však nemůže být řeč. Institucionálně pevné vztahy s vysokou až střední hustotou se promítají do silně legalizovaného nastavení, společná agenda podporuje aproximaci až harmonizaci se standardy a *acquis* EU. Toto zjištění konvenuje s trefnou glosou Ondřeje Horkého a Petra Kratochvíla, že „Evropská unie se [...] vnímá [...] jako nehybný středobod, ke kterému se okolní země musejí přiblížit“ (Horký, Kratochvíl 2009: 7).

Struktura prostředí vychází z dohod o spolupráci a dohod o přidružení a na ně navazujících akčních plánů. Umožňuje tím rozvíjení dalších nástrojů: dialogů o migraci či partnerství pro mobilitu. Přestože politické nástroje ve formě dialogů o migraci a partnerství pro mobilitu představují horizontální, symetrické nástroje, jsou tyto nástroje prvním krokem

---

<sup>107</sup> Akční plány pro vízovou liberalizaci s Ukrajinou (listopad 2010) a Moldavskem (leden 2011) se týkají záležitostí a benchmarků pro implementaci opatření vedoucích k vízové liberalizaci. V současné době probíhá renegociace dohody o vízové facilitaci, jež by zajistila bezvízový režim pro osoby se služebními pasy.

na cestě za nástroji regulatorními s prvky kondicionality ve formě readmisních dohod a vízové liberalizace. Závisí pouze a jenom na výběru Unie, se kterými zeměmi bude dohody o vízové facilitaci uzavírat. Vízová liberalizace se pak týká opět pouze těch nejpokročilejších. Nabídka ze strany Unie je tak podmíněna reformními kroky dotyčných zemí, čímž právě kondicionalita generuje onu aproximaci s migračním *acquis*. Tematická spolupráce se tak řídí vízovou facilitací či liberalizací výměnou za readmisní dohody a zvýšenou spoluprací na ochraně hranic. Právě snaha vést migrační dialogy a uzavírat partnerství pro migraci představuje viditelný průsečík EPS a GAM. Výslednou formu vnějšího vládnutí EU v kontextu ESP shrnuje následující tabulka.

**Tabulka č. 10: Vnější vládnutí EU v platformě Evropské politiky sousedství**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	++
	Konstelace aktérů	++
	Hustota interakcí	+ až ++
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	++
	Obsah agendy	++
	Monitoring	++
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+ až ++

**Hierarchie**

Zdroj: autorka.

Lze tedy konstatovat, že EPS představuje hierarchickou formu vládnutí orientovanou na zajištění boje proti nelegální migraci, za což partnerské země získají přístup k lepším formám mobility (vízovou facilitací a liberalizací). Jakkoli EPS staví na rovnocenném partnerství mezi EU a jejími sousedy a v určité míře vykazuje i prvky síťového vládnutí, inklinuje k asymetrickým, hierarchickým vztahům. Těmito vztahy Unie prosazuje svůj vliv v zahraničí navzdory přáním do politiky zapojených „partnerských“ zemí“ (Horký, Kratochvíl 2009: 7). Ondřej Horký a Petr Kratochvíl dokonce hovoří o podezření, že „Evropská politika sousedství

se místo nástroje budování symetrických vztahů stala nekoloniálním projektem prosazování zájmů regionálního hegemonu“ (Horký, Kratochvíl 2009: 7).

## 5.2 Evropsko-africký proces o migraci a rozvoji

### 5.2.1 Institucionální úroveň

Evropsko-africký proces o migraci a rozvoji představuje subregionální dialog v oblasti migrace mezi zeměmi EU (i dalšími evropskými zeměmi vně EU) a skupinou zemí západní a střední Afriky. Evropsko-africký proces započal v roce 2006 jako mezivládní, horizontální, symetrický a otevřený proces pro široké spektrum partnerů.<sup>108</sup> Vznikl v návaznosti na GAM s cílem začít spolupracovat s tranzitními zeměmi a zeměmi původu a implementovat konkrétní projekty (Rada EU 2012f). Tehdejší politický diskurz v době vzniku procesu byl silně ovlivněn tragickými událostmi, ke kterým došlo v září 2005 ve španělských enklávách na africkém území Ceutě a Melille.<sup>109</sup> Vedle EU, členských států, dalších zainteresovaných evropských zemí a afrických partnerů se procesu účastní zástupci občanské společnosti, mezinárodní a mezivládní organizace zabývající se migrací, sociální partneři, soukromý sektor i místní regionální instituce, jež mají důležitou úlohu zejména při implementaci dohodnutých aktivit.

Základy tohoto procesu byly položeny na ministerské konferenci v Rabatu roku 2006, na níž výše zmínění představitelé přijali tzv. Rabatskou deklaraci (Rabat declaration 2006). Deklarace obsahovala společnou vizi partnerství v oblasti migračních tras z Afriky do Evropy a příloha deklarace v podobě akčního plánu se zaměřila na konkrétní operativní návrhy (Action Plan 2006). Touto konferencí započatý proces (odtud též nazývaný Rabatský proces) vytvořil rámec pro dialog s implementací konkrétních, praktických iniciativ. Druhá, navazující Evropsko-africká konference o migraci a rozvoji v Paříži v roce 2008 přijala v deklaraci tříletý plán spolupráce (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008). V listopadu 2011 pak byla uspořádána třetí a zatím poslední konference k migraci a rozvoji

---

<sup>108</sup> Procesu se účastní 27 států severní a západní Afriky (bez účasti Alžírsko), 27 států EU, společně se Švýcarskem, Islandem a Norskem, konkrétně pak deklaraci ustavující proces podepsaly: Belgie, Benin, Bulharsko, Burkina Faso, Čad, Česká republika, Dánsko, Demokratická republika Kongo, Egypt, Estonsko, Finsko, Francie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinea Bissau, Guinea, Irsko, Island, Itálie, Kamerun, Kapverdy, Kongo, Kypr, Litva, Libérie, Libye, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malí, Malta, Mauritanie, Německo, Niger, Nigérie, Nizozemí, Norsko, Pobřeží slonoviny, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rovnicková Guinea, Rumunsko, Řecko, Senegal, Sierra Leone, Slovensko, Slovinsko, Středoafriická republika, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Togo, Tunisko, Velká Británie a zástupci Evropská komise (Rabat declaration 2006: 1). Ve stejném složení (s výjimkou Islandu) se sešli o dva roky později v Paříži (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 1). V Dakaru zasedali v roce 2011 ve stejném složení s výjimkou Islandu a současně se poprvé účastnila Demokratická republika Kongo (Third Euro African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 1).

<sup>109</sup> EU a severní africké státy byly již delší dobu vystavovány masivním migračním tokům z afrického vnitrozemí. Míra násilí používaná nelegálními migranty při snaze vstoupit na španělské území se zvyšovala, čímž docházelo nejen k nežádoucím poškozením hraničních přechodů, ale při zářijových událostech 2005 došlo k mnohem závažnějším úmrtím asi 13 nelegálních migrantů při snaze překročit hranice.

v senegalském Dakaru, jež určila v tzv. Strategii z Dakaru výhled pro roky 2012-2014 (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011). Obsah dialogu ani dohodnutých aktivit od prvního zasedání nezaznamenaly výrazné změny.

Nejvyšší politickou úroveň reprezentují ministerské konference, jež probíhají v rámci své struktury mimo evropsko-unijní institucionální rámec jednou za dva roky.<sup>110</sup> Konferencím předchází série přípravných expertních zasedání, jež konference obsahově i technicky vyladují (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 3).<sup>111</sup> Schází se několikrát do roka před konáním ministerské konference, což značí na střední hustotu interakcí. Například obsah Strategie z Dakaru vychází z řady předchozích konzultací a je založen na výsledcích zasedání společných skupin expertů na vysoké úrovni složených z účastnických států a organizací. Tato jednání se tematicky lišila a konala se v různých částech světa přes Rabat, Varšavu, Paříž po Bamako (Project: Mise en place du plan d'action de la conférence de Rabat nedatováno.) Experti si na těchto schůzkách vyměňují znalosti a osvědčené postupy, formulují návrhy pro spolupráci, jež se budou odrážet v přijaté deklaraci. Tato expertní jednání probíhají za administrativní, technické a mnohdy i znalostní podpory tzv. Projektu na podporu Rabatského procesu (*Support Project to the Rabat Process*), jež je implementován ICMPPD a španělskou Ibero-americkou nadací pro veřejnou administrativu a veřejné politiky (*la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas*, FIIAPP) (Support for the Rabat Process on Migration and Development nedatováno).

SOM je odpovědný i za navrhování následných kroků. Například na schůzce v červnu 2012 vysocí úředníci odsouhlasili cestovní mapu dalších kroků pro implementaci Rabatského procesu (Rada EU 2012g; Rada EU 2012f). Za vedení projektu je zodpovědný tzv. řídicí výbor (*steering committee*), jež v současné době tvoří Belgie, Burkina Faso, Francie, Itálie, Maroko, Rovnicková Guinea, Senegal, Španělsko, EK a zástupci Hospodářského společenství západoafrických států (*Economic Community of West African States*, ECOWAS). Výbor konzultuje a poskytuje informace dalším partnerům přes síť kontaktních bodů (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 4; Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 16). Řídicí výbor stejně jako výše zmíněné institucionální nastavení odráží spíše symetrické, horizontální a s výjimkou ministerských zasedání nepolitickou konstelaci aktérů. Z výčtu účastnických států je zjevně viditelný zájem jihoevropských států, jež se v procesu nejvíce angažují. Pro implementaci určitých částí

---

<sup>110</sup> V pořadí již čtvrtá ministerská konference je naplánovaná na rok 2014 (Rada EU 2012f).

<sup>111</sup> Například před ministerskou konferencí v Paříži došlo k přípravným expertním zasedáním, a to v Rabatu, Ouagadougou, Dakaru a Madridu (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 3, srov. Project: Mise en place du plan d'action de la conférence de Rabat nedatováno).

programu spolupráce mohou být ustanoveny i ad hoc pracovní skupiny (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 16).

### **5.2.2 Negociační úroveň**

Společná agenda vychází z deklarácí a akčních plánů přijatých na ministerských konferencích. Tyto jsou předjednány na expertních schůzkách za účasti států a organizací. Obsah dokumentů bývá projednáván i na zasedání pracovní skupiny Rady EU HLWG, k jehož obsahu se vyjadřuje jak Komise, tak jednotlivé členské státy. Zpočátku není vyjednávání agendy politizované, je plně v rukou expertů, přestože je patrná určitá asymetrie mezi členskými státy a EU na jedné straně (v podobě předjednání v rámci HLWG a určení základního směřování) a partnerskými zeměmi, jež se účastní vyjednávání společných závazků na expertních schůzkách. Finální verze deklarácí bývá obvykle předkládána ministrům pouze ke schválení. Při implementaci samotných ustanovení akčních plánů si aktéři procesu mohou sami vybrat, jakou z dohodnutých aktivit budou implementovat (Action Plan 2006: 1).

Co se obsahu agendy týká, ve Strategii z Dakaru nebyly vytyčeny žádné předem dané právně závazné ustanovení či podmínky, jež by státy měly plnit (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011). Pařížská deklarace stanoví, že země evropsko-afrického procesu se s ohledem na společnou deklaraci EU-Afrika o migraci a rozvoji z Lisabonu 2007 musí zabývat novou prioritou - migrací a rozvojem. Dále musí zohlednit tuto prioritu v jejich národních migračních a rozvojových politikách a zajistit náležité financování (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 15). Tato ustanovení pouze reflektují určité představy o směřování partnerských států ze strany Unie, jež však nejsou nikterak vymahatelné. Závazek dosáhnout deseti prioritních cílů není taktéž vymahatelný (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 4). Státy musí dodržovat závazky vyplývající z mezinárodních dohod, jako je plný respekt lidských práv a základních svobod migrantů a uprchlíků (Action Plan 2006: 1). Výše uvedená ustanovení tedy nejsou právně závazná či vymahatelná, nebyla stanovena Unií žádná pravidla, podle nichž by se třetí země měly řídit. Deklarace a akční plány mají tudíž povahu politického nástroje.

Zhodnocení a následné kroky monitorují účastnické státy procesu, ministerské konference a follow-up setkání (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 16). Zástupci účastníků procesů na těchto jednáních hodnotí program spolupráce a výsledky, monitorují dialog a zároveň identifikují problémy bránící implementaci. V červnu 2012 došlo

k expertnímu jednání i za účasti mezinárodních a regionálních organizací. Zasedání navrhlo mimo jiné cestovní mapu pro pravidelný monitoring implementovaných aktivit za spolupráce národních kontaktních bodů (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 9; Euro-African Migration and Development Process 2012). Monitoring a implementace akčních plánů je tudíž prováděna jak na politické úrovni, tak na úrovni vyšších úředníků, stejně jako v rámci řídicího výboru (Rabat declaration 2006: 3; Rada EU 2010e: 3).

### 5.2.3 Úroveň nástrojů vládnutí

Rabatský proces využívá při implementaci jak politické, tak operativní nástroje s tím, že politické nástroje informačního charakteru jsou určitým předstupněm nástrojů operativních. Příkladem toho je výstup v podobě spolupráce mezi EU a ECOWAS.<sup>112</sup> V roce 2007 byla zřízena EU-ECOWAS pracovní skupina k migraci v kontextu struktury EU-ECOWAS, která se přímo věnuje implementaci akčního plánu Rabatského procesu (Rada EU 2008g: 7). Mandát skupiny byl vymezen na ustavujícím zasedání ministerské trojky EU-ECOWAS v roce 2007 (Rada EU 2007d). Ve skupině probíhá dialog mezi zeměmi ECOWAS a EU o migrační problematice, identifikují se oblasti praktické spolupráce se zvláštním důrazem na rozvojovou dimenzi migrace (Rada EU 2007d: 6).

Od přijetí první deklarace Rabatského procesu probíhá řada projektů a iniciativ, jež jsou tematicky vymezeny třemi původními dimenzemi GAM: legální migrace, nelegální migrace a migrace a rozvoj (Three-Year Cooperation Programme 2009-2011 2008: 4). Část Strategie z Dakaru pojednávající o legální migraci je vágnějšího tónu. Dochází v ní k opětovnému potvrzení přání podpořit vznik pracovních příležitostí pro migranty pomocí programů cirkulární migrace, výměnných projektů, či zjednodušení vízové procedury pro pracující a studenty a podporou spolupráce institucí pro zvýšení celkového podvědomí o možnostech legální migrace (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 4). Opatření týkající se nelegální migrace jsou obsáhlejší a konkrétnější s tím, že dochází dokonce k potvrzení přání zvýšit kontroly hranic a vytvořit integrovanou správu hranic spolu s právním rámcem (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 5). Oproti tomu část o dimenzi migrace a rozvoje je nejkratší a zabývá se známými tématy, jakými jsou diaspora, problém odlivu mozků (*brain-drain*) a remitence (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 5).

Operativní nástroje ve formě projektů Rabatského procesu se zaměřují na podporu

---

<sup>112</sup> Mezi 15 členských států společenství patří Benin, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kapverdy, Libérie, Mali, Niger, Nigérie, Pobřeží slonoviny, Senegal, Sierra Leone a Togo. Mauritánie v roce 2000 z ECOWAS vystoupila. (Ecowas Member States nedatováno).



technického a politického dialogu, posílení technické kapacity a spolupráce mezi zeměmi původu, tranzitu a cílovými zeměmi na západní africké trase (Implementing the Action Plan of the Rabat Conference nedatováno). Jedná se například o budování kapacit a prostředků při kontrolách hranic (školení pro detekci padělaných dokumentů) pro Mauritánii, Senegal, Mali a Niger (West Sahel Project nedatováno). Další iniciativu v letech 2008-2010 představoval projekt migračních profilů. Projekt byl veden IOM, týkal se vybraných zemí západní a střední Afriky a posílil kapacity národních úřadů partnerských zemí pro sběr a analýzu migračně relevantních dat (Migration Profiles in Selected Countries in West and Central Africa: A Tool for Strategic Policy Development nedatováno). Výstupem iniciativy se stala příručka IOM pro vybrané státy o tom, jak sbírat relevantní informace o migraci pro vytváření migračních profilů (Poulain, Herm 2011).

V roce 2010 vznikl projekt *Support to the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment*, jež podpořil účast afrických států na Rabatském procesu pro léta 2010-2012. EU předpokládá pokračování projektu i pro období 2012-2014 (Rada EU 2012f).<sup>113</sup> Tato iniciativa poskytuje otevřené konzultace, prohlubuje informačně analytickou základnu a podporuje vedení klíčových účastníků. Projekt je implementován ICMP a FIIAPP pod vedením hlavního rozhodovacího tělesa procesu *Comité de Pilotage* (Support for the Africa-EU partnership on Migration, Mobility and Employment nedatováno). Vedle národních expertů jsou přizváni i akademikové a členové občanské společnosti, například Africký institut pro ekonomický rozvoj a plánování.<sup>114</sup>

#### 5.2.4 Dílčí závěr

Organizačně je Evropsko-africký prostor vymezen mírně centralizovanou strukturou, jež přechází ve volnou decentralizaci se střední hustotou interakcí a jež operuje mimo vlastní evropsko-unijní struktury. Právě v pracovních skupinách představujících volný typ spolupráce s odlišnými tématy a konajících se v různých částech světa lze spatřovat určitou decentralizaci struktury celého procesu. Úroveň ministerských zasedání má přirozeně politický charakter, dále však probíhají expertní kontakty a implementace aktivit, jež mají depolitizovaný charakter. Do procesu je zapojeno vedle EU, členských států a zástupců třetích zemí i velké

---

<sup>113</sup> EK, ICMPD a řídicí skupina procesu připravují další projekt na podporu implementace procesu v následujících letech.

<sup>114</sup> V řídicím výboru (*Comité de Pilotage*) jsou zastoupeny: Belgie, Burkina Faso, Itálie, Maroko, Rovnicková Guinea, Senegal a Španělsko. Celého projektu se účastní Benin, Burkina Faso, Čad, Demokratická republika Kongo, Egypt, Gabon, Gambie, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kapverdy, Kongo, Libérie, Libye, Mali, Mauritánie, Moroko, Niger, Nigérie, Pobřeží slonoviny, Rovnicková Guinea, Senegal, Sierra Leone, Togo, Tunisko a Středoafrická republika.

množství nestátních aktérů včetně mezinárodních organizací a regionálních uskupení, jejichž vzájemná konstelace je nastavena horizontálně. Společné vládnutí otevřené „pórovitými hranicemi“ (Friis, Murphy 1999: 1) umožňuje interakci i dalších institucí a organizací, například ICMPD, jež jsou pro pokračování procesu mnohdy zásadní.

Co se negociační úrovně týká, společná agenda vzniká horizontálním vyjednáváním a v této fázi je nastavení vztahů jasně symetrické. Spolupráce je založena na dobrovolném základě bez předem určených podmínek či principu kondicionality, což značí na nízký stupeň legalizace. Opatření, na nichž se státy shodly či k nimž se zavážou, nejsou právně vynutitelná ani nekopírují *acquis*. Týkají se všeobecného dodržování mezinárodního práva v oblasti lidských práv a základních svobod. Stejně tak hodnocení pokroku je prováděno společně na politické i expertní úrovni.

Nástroje vládnutí zahrnují jak politické nástroje (politický dialog, deklarace, akční plány), tak operativní nástroje ve formě konkrétních iniciativ na podporu technického a politického dialogu a pro posílení kapacit ve třetích zemích.<sup>115</sup> Avšak při implementaci dohodnutých aktivit dochází k jednostrannému přesunu znalostí, zdrojů a expertíz ze strany EU směrem k partnerským zemím. Tento přesun má za cíl podpořit kapacity klíčových hráčů procesu. Příkladem toho je projekt pro samotnou podporu procesu *Support to the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment*. Přestože se hlavního rozhodovacího tělesa, jež je projektem podporováno, účastní vedle afrických států i evropské země, pomoc je mířena pouze a jenom africkým státům za účelem zkvalitnění jejich expertízy a zdrojů. Navíc dokument *The Rabat Process: the road ahead 2012-2014* oproti předchozím rokům zdůraznil klíčovou potřebu implementovat akce i pomocí nefinančních iniciativ, jako jsou legislativní a regulační opatření, stejně jako prostřednictvím technické pomoci a budování kapacit. Evropsko-africký proces by se měl zaměřit na sběr dat o migračních pohybech a zprovoznění mechanismů, jež by tato data analyzovaly (Rada EU 2012f: 3). Posun v rétorice směřuje k zdůraznění přenosu legislativních pravidel směrem ke třetím zemím a jistou „únavu“ z kontinuálního financování aktivit v Africe. Zásadní v tomto dialogu však stále zůstává samotný fakt, že k dialogu mezi partnery dochází stejně tak jako k monitoringu jejich aktivit a implementaci iniciativ. Výslednou formu vnějšího vládnutí vystihuje tabulka č. 11.

---

<sup>115</sup> Plná databáze implementačních projektů, v nichž převažuje akcent nelegální migrace, je přístupna na [www.dialogueuroafricanmd.net/](http://www.dialogueuroafricanmd.net/).

**Tabulka č. 11: Vnější vládnutí EU v platformě Evropsko-afriického procesu o migraci a rozvoji**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	+
	Hustota interakcí	+
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Síťové vládnutí**

Zdroj: autorka.

Jakkoli samotný název procesu Evropsko-afriický proces k migraci a rozvoji evokuje rozvojovou dimenzi, zrcadlí se v koncepčních dokumentech i ve výsledných iniciativách jasné zastoupení všech tematických dimenzí GAM s jistým důrazem na nelegální migraci. Boj proti nelegální migraci, integrovaná správa hranic, uzavírání readmisních dohod, to vše jsou témata, jež s plným přehledem převažují nad ostatními sektory legální migrace a migrace a rozvoje, co se oficiální agendy i implementačních mechanismů týká.

Z výše uvedených tezí je patrné, že Evropsko-afriický proces o migraci a rozvoji představuje platformu, v níž dochází k horizontálnímu síťovému vládnutí v podobě informativní a implementační sítě s prvky jednostranného přenosu pravidel a norem EU.

## 5.3 Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost

### 5.3.1 Institucionální úroveň

Partnerství mezi EU a Afrikou v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti (*EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment*, MME) spadá do širšího rámce Strategického partnerství EU-Afrika, v rámci něhož tvoří MME tzv. sedmé partnerství.<sup>116</sup> Strategické partnerství EU-Afrika jakožto politický rámec pro vztahy mezi EU a Afrikou, respektive Africkou unií (*African Union*, AU) skládající se z 53 států Afriky, bylo ustanoveno v Lisabonu na sklonku roku 2007 mezi 80 africkými státy a členskými státy EU. Na summitu byla přijata společná strategie a akční plán pro partnerství (Lisbon Declaration 2007; First Action Plan 2007; A Joint Africa-EU Strategy 2007).

MME se soustředí na implementaci deklarace přijaté na ministerské konferenci k migraci a rozvoji v Tripolisu v roce 2006, akčního plánu pro boj s obchodováním s lidmi z Ouagadougou a akčního plánu z Ouagadougou na podporu zaměstnanosti a snižování chudoby v Africe (First Action Plan 2007: 2). Společný summit v listopadu 2010 v Libyi potvrdil Společnou strategii a osm tematických oblastí jako základní rámec vztahů. Dále deklarací a druhým akčním plánem pro léta 2011-2013 kladl důraz na omezování nelegálních toků za využití stávajících readmisních opatření (JAES Action Plan 2011 – 2013: 6). Implementace MME však byla v roce 2011 z důvodu *vis maior*, občanské války v Libyi (jež partnerství spolupředsedala), přerušena a opět obnovena v březnu 2012 na společné expertní schůzce v Bruselu (Rada EU 2012g: 7). Partnerství staví na dvou pilířích: dialogu o migraci a na implementaci společně odsouhlasených prioritních akcí (JAES Action Plan 2011 – 2013: 60-66). Priority kopírují GAM a taktéž samotný vznik MME je potřeba vnímat v kontextu snah GAM o zesílení spolupráce se třetími zeměmi na migrační problematice.

Strategické partnerství EU-Afrika se vykazuje pevnou, centralizovanou a hustou sítí institucí na rozličných úrovních s vysokou hustotou interakcí, jež probíhají několikrát do měsíce. Hlavními aktéry partnerství jsou zástupci afrických a evropských vlád, EK, EP, Komise Africké unie (KAU), Panafrického parlamentu, občanské společnosti, mezinárodních organizací či regionálních ekonomických společenství a soukromého sektoru (Migration, Mobility and Employment nedatováno: 1). Vzájemné konstelace vztahů v MME jsou

---

<sup>116</sup> Další partnerství vedle mobility a migrace v rámci Společné strategie EU-Afrika představují oblasti míru a stability, demokratického vládnutí a lidských práv, regionální ekonomické integrace, obchodu a infrastruktury, rozvojových cílů tisíciletí, klimatických změn, energie, vědy, informační společnosti a vesmíru (First Action Plan 2007: 2).

politicky ovlivněny, mají tudíž vertikální charakter, přestože velká část partnerství se odehrává na nižší úrovni pracovních skupin.

Hlavy států a vlád ze zúčastněných zemí partnerství se scházejí jednou za tři roky na summitech, na nichž schvalují agendu v podobě přijetí akčních plánů a společné strategie na další období. Tento politický dialog na nejvyšší úrovni je veden a připravován na zasedání ministrů zahraničních věcí jednou za půl roku, na nichž se hodnotí implementace Společné strategie a akčního plánu (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 9). Ministerská jednání jsou komplementována zvláštními jednáními v rámci jednotlivých sektorů na úrovni vyšších úředníků, SOM. Na SOM se schází i zástupci afrických regionálních ekonomických společenství, občanské společnosti či mezinárodních organizací, čítajících často na 200 účastníků. SOM vypracovává návrh akčního plánu (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 9), jenž je následně kompletován řídicím výborem (*steering committee*), složeným ze zástupců EU a AU.

Jednání vyšších úředníků se připravují z výstupů Společné skupiny expertů (*Joint Experts Group*, JEG) a *Joint Task force* (JTF). Implementační tým JEG je složen z představitelů AU, EU a občanské společnosti (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 9-10). Jeho mandát a pracovní metody definuje ministerská trojka EU-Afrika. Naproti tomu JTF reprezentuje podpůrné těleso, jež napomáhá koordinovat implementaci akčního plánu. JTF zasedá dvakrát ročně za účasti Komise, EEAS, zástupců parlamentů, soukromého sektoru a občanské společnosti. Podobně dochází i k bilaterálním schůzkám mezi EK a KAU, na nichž se přezkoumává sektorová a institucionální spolupráce. Tato dvoustranná jednání probíhají rovněž ve formátu EP a Panafrického parlamentu (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 9-10). Pozice členských států EU k partnerství jsou koordinovány uvnitř geografických pracovních skupin Rady zabývajících se Afrikou (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 10). Dialog probíhá i na úrovni afrických a evropských zastupitelů zemí. Do strategického partnerství jsou zapojeny i EU delegace ve státech Afriky (resp. Africké unie), jež zajišťují povědomí o partnerství ve spolupráci s EEAS. Pro facilitaci dialogu byla zřízena reprezentace AU při EU v Bruselu a delegace EU při AU v Addis Abebě (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 10).

Do MME jsou zapojeni představitelé nevládní i mezinárodní sféry. Zástupci občanské společnosti vytvořili pro organizaci aktivit prozatímní řídicí skupinu (*interim steering group*) na straně EU i AU. Odborný diskurs v podobě Evropsko-africké sítě pro výzkum politiky poskytuje nezávislé analýzy, spolupracuje se s OSN, mezinárodními finančními institucemi (Africká rozvojová banka, Evropská investiční banka) a dalšími mezinárodními fóry.

### 5.3.2 Negociační úroveň

Akční plán je výsledek společné dohody symetrického, mezivládního vyjednávání od nejnižší úrovně expertů po politické přijetí summitem afrických a evropských hlav států a vlád. Konkrétně je to řídicí výbor partnerství, kdo při zohlednění výsledků SOM a expertních schůzek JEG a JTF zpracovává akční plán. Do sestavování agendy je zapojena také občanská společnost, jejíž zástupci jsou přítomni mnoha workshopů a pracovních skupin. MME zrcadlí vyjednávání bez migračního *acquis* jako modelu chování partnerských států. Partnerství je založeno na „společných hodnotách, společných zájmech a společných strategických cílech“ (A Joint Africa-EU Strategy 2007: 2). Nejedná se o legislativní, nýbrž ve velké míře politickou a operativní spolupráci, jež se neřídí *acquis*. Jinými slovy řečeno, deklarace a akční plány MME se *acquis* pouze inspirují, nejsou jím nikterak determinovány. Společná strategie i ujednání jednotlivých partnerství nejsou právně závazné.

Pro evaluaci první akčního plánu (2008-2010) sloužila cestovní mapa. Dříve dohlížely na implementaci akčního plánu EK a KAU, nyní implementaci sleduje JEG. Dále je monitoring zajištěn jak EP, tak Panafrickým parlamentem (Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 2010: 13). Finální zpráva o implementaci se podává summitu EU-Afrika.

### 5.3.3 Úroveň nástrojů vládnutí

MME je z velké části implementováno politickými nástroji v podobě kontinuálních dialogů na rozličných úrovních. Znatelně menší část zaujímají nástroje operativní a konkrétní projektové výstupy. Vedle politického dialogu na nejvyšší úrovni probíhá technická výměna informací formou workshopů. Takový workshop představoval například *Meeting of experts on Vulnerable Groups* v Rabatu v červenci 2010 (Rada EU 2010d) či workshop o právech migrantů konaný v dubnu 2011 v Rabatu (Rada EU 2011i: 2). Tohoto workshopu pořádaného EK a KAU na téma sociální ochrany ekonomických pracovníků v šedé ekonomice se zúčastnili zástupci členských států EU i států AU, mezinárodních organizací včetně ILO, Dětského fondu OSN (UNICEF), Světové banky a představitelů občanské společnosti, sociálních partnerů a expertů na sociální ochranu. Během workshopu došlo k výměně názorů, předání zkušeností a strategií jednotlivých účastníků. Výstup v podobě doporučení rozvíjet politiku v sociální ochraně pracovníků a členů rodiny v šedé ekonomice byl předán následnému společnému expertnímu jednání MME (Outcome document 2011). Obdobně se expertní pracovní skupiny zaměřené na obchod s lidmi konané v prosinci 2011 v Johannesburgu účastnili zástupci z 32 států Afriky, členských států EU, mezinárodních organizací, nevládních organizací, regionálních sdružení, KAU a EU. Pracovní skupina

poskytla platformu k výměně národních a regionálních zkušeností a osvědčených postupů v této problematice (Report 2011).

Mezi konkrétní projektové výstupy prvního akčního plánu (2008-2013) patří podpora Afrického institutu pro remitence (*African Remittances Institute*) a vytvoření sítě afrických diaspor v EU (*EU African Diaspora Network*). EU financuje Projekt na podporu dialogu EU-Afrika ve výši 3 mil. eur, byla vytvořena regionální síť expertů v evropských i afrických státech, v Mali vzniklo Centrum pro řízení migrace a informace (CIGEM) či byl započat výměnný pobyt studentů afrických univerzit v rámci tzv. Nyerere programu (Key deliverables of the Joint Africa-EU Strategy 2010: 6). Konkrétní aktivity MME v novém akčním plánu na léta 2011-13 jsou stále facilitovány tzv. podpůrným projektem MME, jenž zajišťuje konzultace, pořádá workshopy a pracuje na jednotlivých projektech pro budování kapacit. I tento projekt je opět implementován ICMD ve spolupráci s FIIAPP a Africkým institutem pro ekonomický rozvoj a plánování (*the African Institute for Economic Development and Planning*, IDEP).

#### **5.3.4 Dílčí závěr**

Partnerství MME zajišťuje dialog mezi EU a Afrikou v oblasti migrace. Zatímco KAU a EU jsou hlavní hnací silou partnerství, podporu procesu zajišťuje konsorcium vedené ICMPD. Inkluzivní charakter usprádaní vládnutí, tedy otevřenost a flexibilita dialogu, vede k zapojení vedle států, agentur, mezinárodních organizací i dalších aktérů, expertů, výzkumníků a aktérů občanské společnosti. Toto složení zároveň přispívá k depolitizaci spolupráce, neboť účastníci se aktéři nejsou pouze politici, ale rovněž experti a technokraté. Formální či neformální interakce těchto aktérů pak nabývá střední až vysoké hustoty. Aktéři se však schází mimo samotné rozhodovací struktury Unie, ve vlastních strukturách k tomu stvořených. Lze konstatovat, že přestože vykazuje institucionální vrstva partnerství poměrně vysokou frekvenci interakcí a značně centralizovanou strukturu s několika úrovněmi, jež odráží i existenci kompatibilních administrativních struktur ve třetích zemích, operuje i na decentralizovaných jednotkách interakce v podobě pracovních skupin a workshopů.

Prvotně společně vyjednaná agenda, do níž i třetí země vkládají své priority a představy formou akčních plánů a společných deklarácí, pak v rámci pracovních skupin může nabírat formy „nemanipulativního přesvědčování“. Zde dochází k vytváření společných zájmů, podle nichž třetí státy modifikují své preference (Benz 1994: 118–27, Risse 2000 in Börzel 2010: 197). Politické a operativní nástroje ve formě workshopů v rámci Podpůrného projektu v souladu s touto logikou představují mechanismus pro expanzi pravidel. Workshopy šíří

relevantní znalostí o politice, výměně osvědčených postupů, národních a regionálních zkušeností mezi aktéry, což vede k postupnému sblížení s politikami třetích zemí s EU, tudíž k harmonizaci. Obsah agendy je volně inspirován *acquis*, jež se flexibilně objevuje ve společných deklaracích či akčních plánech. Dodržování společné agendy je zajištěno politickým hodnocením na nejvyšší úrovni.

MME představuje směs informační a implementační sítě tematicky akcentující zejména preventivní metodu spolupráce, tedy oblast vzdělání, rozvoje, mobility, okrajově pak oblast nelegální migraci a boj proti obchodu s lidmi. Tyto symetrické vztahy jsou však poznamenány hierarchickým prvkem mnohdy jednostranného přenosu pravidel ze strany EU na partnerské země. Výše uvedené skutečnosti shrnuje následující tabulka.

**Tabulka č. 12: Vnější vládnutí EU v platformě Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	++
	Hustota interakcí	++
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Sít'ové vládnutí**

Zdroj: autorka.



## 5.4 Unie pro Středomoří

### 5.4.1 Institucionální úroveň

Unie pro Středomoří (tzv. Evropsko-středomořské partnerství: *Euromed Partnership*, EUROMED) vznikla za francouzského předsednictví Rady EU v Paříži 2008 znovuoobnověním tzv. Barcelonského procesu. Jejím cílem bylo podpořit ekonomickou integraci a demokratické reformy napříč 16 státy severní Afriky a Blízkého východu (Evropská komise 2008c).<sup>117</sup> Jedná se o regionální fórum pro multilaterální partnerství v evropsko-středomořském regionu, jež zahrnuje Albánii, Alžírsko, Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, Chorvatsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, Mauritanii, Monako, Palestinská území, Sýrii, Tunisko a Turecko. Vedle aktérů na úrovni EU a států jsou ke spolupráci přizváni i akademičtí pracovníci, zástupci občanské společnosti, soukromého sektoru a místní a regionální samosprávy.

Již v roce 2007 se ministři zahraničních věcí zemí původního barcelonského procesu shodli na nutnosti posílit spolupráci při zvládnání migračních toků. Z tohoto popudu proběhla první evropsko-středomořská konference k migraci v portugalském Algarve v roce 2007, na níž se ministři dohodli na krocích v podobě konkrétních opatření v oblasti legální a nelegální migrace. Jednotlivé projekty měly implementovat pracovní skupiny vyšších úředníků (Agreed Ministerial Conclusions 2007). V podobném duchu po začlenění otázky migrace (tří dimenzí GAM: legální migrace, nelegální migrace a migrace pro rozvoj) volala i závěrečná deklarace z Marseille, ustavující oficiálně EUROMED v roce 2008 (Rada EU 2008h: 24). Pro užší spolupráci v oblasti migrace byl navíc vytvořen tzv. 5+5 dialog k migraci (*5+5 Dialogue on migration*) mezi deseti zeměmi západního Středomoří (IOM 2005; IOM 2010).<sup>118</sup>

Organizační vymezení prostoru nabývá centralizované institucionální struktury se silným politickým aspektem.<sup>119</sup> Nejvyšší úroveň představují summity na úrovni hlav států a premiérů, jež schvalují strategické priority EUROMED a konkrétní regionální projekty (Evropská komise 2008d: 5). Jednotlivá setkání jsou spolupředsedána jak africkým, tak

---

<sup>117</sup> Evropská komise znovuoobnověnou platformu podpořila finančně ve výši 12 mil. eur pro období 2007-2013 pomocí nového nástroje ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) (Evropská komise nedatováno b: 7).

<sup>118</sup> Dialog probíhá mezi deseti zeměmi západního Středomoří (Alžírsko, Francie, Itálie, Libye, Malta, Maroko, Mauritanie, Portugalsko, Španělsko a Tunisko) (IOM 2005). Dialog zakládá na výměně informací, společné správě mezinárodních hranic či na problematice migrace a rozvoje a ochrany práv migrantů. Mezi partnerské a pozorovatelské organizace patří IOM, Mezinárodní organizace práce (*International Labour Organization*, ILO) a ICMPD. Dialog probíhá na ministerské úrovni s četností setkání jednou do roka i ve formátu zástupců parlamentů (IOM 2005). Samotná praktická spolupráce formou projektů z tohoto dialogu neplyne (IOM 2010).

<sup>119</sup> Blíže k problematizaci vzniku Unie pro Středomoří jako díla bývalého francouzského prezidenta Nicolase Sarkozyho viz např. Emerson 2008.

členským státem EU. Tato „spolupředsednictví“ svolávají a předsedají jednáním. Body pro agendu jednání může navrhnout jakákoliv strana, závěry summitů a dalších jednání se konzultují se všemi partnery. Právě princip rotačního spolupředsednictví znamenal důležitou novinku oproti původnímu barcelonskému procesu.

Mezi vrcholnými setkáními probíhají sektorové ministerské konference, jež přezkoumávají pokrok v provádění závěrů přijatých na vrcholné schůzce a připravují následující summity (Evropská komise 2008c: 5). Jsou to ministři zahraničních záležitostí, pod jejichž gesci spadá oblast migrace. Na ministerské úrovni se k migraci schází představitelé států též v rámci 5+5 dialogu, jenž se soustředí na nelegální migraci (Rada EU 2011ch: 6). Setkání na úrovni vyšších úředníků hodnotí pokrok procesu, připravují ministerské summity a předkládají návrhy projektů. Stálý smíšený výbor (*Joint Permanent Committee*) složený ze zástupců všech členských států, partnerských středomořských zemí a Komise, kteří byli za tímto účelem zvlášť jmenováni, připravuje SOM, zajišťuje follow-up, napomáhá v přípravě vrcholných schůzek, zasedání ministrů zahraničních věcí a tematických zasedání na úrovni ministrů (Evropská komise 2008c: 6-7). Hustotu interakcí lze považovat za střední, jelikož se aktéři schází několikrát do roka.

Od roku 2010 působí v Barceloně sekretariát EUROMED (Evropská komise nedatováno b), jenž identifikuje, shromažďuje, prozkoumává návrhy projektů, podporuje projekty či hledá vhodné financování. Zároveň monitoruje a evaluuje implementaci projektů, informuje výbor a reportuje SOM. Další organizační úroveň tvoří Evropsko-středomořské parlamentní shromáždění (*The Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly*, EMPA), jež jako poradní orgán zajišťuje výměnu názorů a přijímá usnesení a doporučení (Evropská komise 2008c: 5).

#### 5.4.2 Negociační úroveň

Priority spolupráce jsou domlouvány společně a symetricky ministry EU a ministry partnerských států. Ministři se schází podle svého portfolia a migrace je řešena v rámci zasedání ministrů zahraničních věcí či speciálním ministerským zasedáním přímo k migraci. Dále pak probíhá množství expertních a ad hoc jednání. Pro oblast migrace byla ustanovena pravidelná pracovní skupina na úrovni vyšších úředníků, kteří implementují závěry z Algarve a zároveň hodnotí pokrok ve spolupráci s EK (Agreed Ministerial Conclusions 2007: 7).<sup>120</sup>

Spolupráce EUROMED v oblasti migrace vychází jednak z Deklarace z Barcelony

---

120 Evropsko-středomořský výbor, kterému měla pracovní skupina reportovat, byl ustanovením Smíšeného stálého výboru v roce 2008 rozpuštěn (Rada EU 2008h: 8).

(1995), jež vytyčuje tři kapitoly spolupráce: (1) politický dialog, (2) hospodářská spolupráce a volný obchod, jakož i (3) mezilidský, sociální a kulturní dialog, do něhož se řadí spolupráce v oblasti migrace. Dále páteř spolupráce tvořil pracovní program přijatý na barcelonském summitu v roce 2005 pro léta (2005-2010), jenž zahrnoval čtvrtou kapitolu týkající se spolupráce v oblasti migrace, sociálního začlenění, spravedlnosti a bezpečnosti. V neposlední řadě se dialog řídí pracovními programy a závěry přijatými na zasedáních ministrů zahraničních věcí a závěry ze zasedání ministrů jednotlivých sektorů (k migraci) (Evropská komise 2008c: 4). Nejedná se o právně závazné dokumenty, nýbrž o dobrovolně přijaté deklarace z konferencí a o závěry ministerských setkání. Například ministři zodpovědní za migraci se v Algarve 2007 zavázali k provádění jednotlivých kroků pouze politickým souhlasem na základě společně dohodnuté agendy (*Agreed Ministerial Conclusions 2007*), jež odkazuje na hodnoty a postoje uznávané mezinárodním prostředím a evropsko-unijní spolupráci v oblasti migrace. K sbližování s *acquis* pak dochází v rámci implementace jednotlivých projektů. Provádění aktivit je hodnoceno jak na úrovni sekretariátu, tak podléhá implementace i politickému hodnocení na nejvyšší úrovni.

#### **5.4.3 Úroveň nástrojů vládnutí**

Spolupráce v oblasti migrace v rámci EUROMED využívá jak politické nástroje ve formě politického dialogu (zejména ministerská zasedání k migraci), tak operativní nástroje v podobě expertních zasedání a konkrétních projektových iniciativ.

V Partnerství EUROMED vznikla doposud série tří na sebe navazujících projektů EUROMED: EUROMED I (2004-2007), EUROMED II (2008-2011) a EUROMED III (2012-2014). Zatímco projekt EUROMED I se zaměřením na výzkumné programy ohledně pohybu migračních vln, databáze informací o migračních pohybech, tematické studie a sběr statistických údajů připomínal operativní nástroj informačního charakteru, cílem EUROMED II bylo posílení spolupráce na zvládnání migrace a vytvoření kapacit v partnerských zemích s řešením pro různé formy migrace, kopírující tři dimenze GAM. Pracovní skupiny jako implementační mechanismy projektu navrhuje legislativní sbližování s migračním *acquis*, strategie pro boj s nelegální migrací, institucionální reformy či školení (Evropská komise nedatováno b: 16).

V současné době probíhá projekt EUROMED Migration III, jehož se účastní devět zemí jižního Středomoří: Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Palestinské území, Maroko, Sýrie (spolupráce pozastavena) a Tunisko (ICMPD 2012a). Projekt obsahuje taktéž tři komponenty kopírující původní tematické dimenze GAM: legální migrace, nelegální

migrace a migrace a rozvoj. Projekt cílí na vytvoření migračních profilů a krátkodobou technickou asistenci v migračním managementu, vytvoření viditelných komunikačních nástrojů na podporu regionálních partnerství a na spolupráci mezi institucemi formou webové stránky. Součástí projektu jsou mise do partnerských zemí s následnou identifikací kontaktních bodů (*identification of national focal points*). Projekt implementuje ICMPD s účastí Evropské středomořské univerzity, Mezinárodního školicího střediska při ILO, FIIAPP a Francouzského úřadu pro imigraci a integraci (*French Office for Immigration and Integration, FOII*).

#### 5.4.4 Dílčí závěr

Institucionalizace vzájemných vztahů je relativně pevná, politizovaná a spíše centralizovaná. Existují zde centrální koordinační struktury, sekretariát i decentralizované interakce v podobě neformálních pracovních skupin. Státní aktéři se střední hustotou interakcí určují hlavní strategické směřování, z něhož vyplývá následná praktická spolupráce. Do té se již zapojují i ostatní aktéři, mezinárodní organizace či akademické instituce. Pracovní skupiny jednotlivých projektů zajišťují návrhy na konvergenci s *acquis*, přenos znalostí a osvědčených postupů. Není zde tedy sice jasný hierarchický, vnucený přenos ze strany EU směrem k partnerům, avšak operativní úroveň tuto postupnou harmonizaci zajišťuje.

Obsah agendy se řídí ministerskými závěry a politickými deklaracemi, jež představují společně dohodnutou agendu odkazující na mezinárodní a evropské hodnoty a evropské politiky. Společná agenda vykazuje nízký stupeň závazků, její vyjednávání je poměrně symetrické, aktéři jsou v rovném postavení. Současně je implementace agendy zajištěna a monitorována zejména na politické úrovni.

Přestože je tematicky spolupráce poměrně vyvážená a pokrývá původní tři komponenty GAM, při implementaci dohodnutých aktivit prostřednictvím politických a zejména operativních nástrojů však již dochází k jednostrannému přenosu kapacit a know how. Zejména pracovní skupiny navrhuje legislativní konvergence právních řádů třetích zemí s migračním *acquis*. Na základě výše uvedených skutečností lze tedy považovat vnější migrační vládnutí EU v platformě Unie pro Středomoří za síťové vládnutí, jak dokladuje i následující tabulka.

**Tabulka č. 13: Vnější vládnutí EU v platformě Unie pro Středomoří**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	++
	Hustota interakcí	+
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+ až ++
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Síťové vládnutí**

Zdroj: autorka.

Jakkoli tedy EUROMED disponuje vertikální konstelací aktérů, tedy centralizovanou organizací mimo samotné rozhodovací struktury EU, představuje horizontální typ vládnutí v podobě informační, implementační a regulační sítě s prvky jednostranného přenosu politik a know-how. Tematicky dialog pak víceméně odráží rovnoměrně tři dimenze GAM.

## 5.5 Dialog o středomořské tranzitní migraci

### 5.5.1 Institucionální úroveň

Dialog o středomořské tranzitní migraci (*Mediterranean Transit Migration Dialogue*, MTMD) představuje neformální, mezivládní konzultativní platformu započatou roku 2002. Platforma dává dohromady migrační úředníky zemí původu, tranzitu a cílových zemí na migračních trasách v Africe, Evropě a Blízkém východě.<sup>121</sup> Do dialogu se aktivně zapojují i další aktéři, jako jsou mezinárodní organizace a agentury EU.<sup>122</sup> Jako pozorovatel je přizvána mimo jiné Africká unie, Austrálie, Eurojust, Liga Arabských států, Regionální iniciativa pro migraci, azyl a uprchlíky (*Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative*, MARRI) či Rozvojový program OSN (*United Nations Development Programme*, UNDP). Jednání se účastní i další akademické instituce a sítě s tím, že hlavním sponzorem a aktivním hráčem zůstává EK.<sup>123</sup> Zapojení velkého množství organizací a agentur konvenuje s cílem dialogu facilitovat užší spolupráci na úrovni stát-agentura (Hansen 2010: 28). Nastavení mezi aktéry je horizontální, bez významného politického aspektu.

Původně zaměřen na tranzitní migraci rozšířil tento dialog svůj záběr na nelegální a smíšenou migraci a téma migrace a rozvoje. Mezi partnery dochází k pravidelným, symetrickým, expertním jednáním několikrát do roka, tedy se střední až ad hoc frekvencí interakcí. Setkání zajišťují výměnu informací a předávání znalostí od ICMPD (konkrétně od tzv. *ICMPD Competence centre*)<sup>124</sup> a partnerských agentur projektu směrem ke třetím zemím. MTMD nedisponuje žádným pravidelným politickým monitoringem.

### 5.5.2 Negociační úroveň

Jedná se o nezávazný dialog vedený státy, který funguje jako technická podpora více formálním politickým procesům a dialogům operujícím v tomto regionu (například EUROMED či EPS). Způsoby koordinace, jimiž aktéři řídí své jednání, tedy vzájemné vyjednávání, jsou symetrické, jakkoli je přiznán zásadní vliv ICMPD jakožto podpůrného tělesa celému procesu. Obsah agendy je navržen ICMPD a předložen ke schválení ostatním

---

<sup>121</sup> Jmenovitě tyto země: Alžírsko, Egypt, Etiopii, Ghanu, Kapverdy, Keňu, Libanon, Libyi, Mali, Maroko, Niger, Nigérii, Norsko, Sýrii, Švýcarsko, Tunisko a Turecko.

<sup>122</sup> Konkrétně se jedná o Europol, Frontex, Mezinárodní fond pro zemědělský rozvoj (*International Fund for Agricultural Development*, IFAD), Interpol, IOM, UNHCR a Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*The United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) (ICMPD 2012b).

<sup>123</sup> Projektové aktivity pro léta 2011-2014 jsou financovány vedle Komise též Francií, Itálií, Maltou, Nizozemím, Norskem, Polskem, Švýcarskem a Velkou Británií.

<sup>124</sup> Tato střediska při ICMPD vykonávají aktivity spojené s budováním kapacit či vytváří programové a strategické materiály.

členům procesu, agenda je tak předmětem vyjednávání a neobsahuje konkrétní právní závazky či závazky harmonizovat s právním řádem EU. Dialog navíc neoperuje s žádným monitorovacím mechanismem, dochází pouze k politické evaluaci na ministerských setkáních.

### 5.5.3 Úroveň nástrojů vládnutí

Partnerské země sice nevstupují dialogem MTMD do institucionálního rámce EU, dochází však k uplatnění operativních nástrojů, tedy dobrovolnému rozšiřování a přenosu pravidel, norem a politik ve formě znalostní základny (EU a mezinárodních organizací) směrem ke třetím zemím. Samotný, mnohdy jednostranný přenos informací ukazuje na určité asymetrické nastavení vztahů a dynamiku procesu.

Příkladem operativního nástroje je interaktivní MTM-i-map, již spustily v roce 2007 ICMPD, Europol a Frontex. Pomocí mapy si partneři vyměňují informace o migrační situaci ve státech Středomoří, zároveň podporuje rozvoj a implementaci iniciativ spolupráce (ICMPD nedatováno a).<sup>125</sup> MTM-i-map spočívá ve vizualizaci situace a prezentaci rozličných hrozeb a rizik s tím, že demonstruje vývoj migračních tras a vln (ICMPD nedatováno a).

Další projekty zahrnují posílení přijímacích a detenčních kapacit v Libanonu (projekt STREDECA)<sup>126</sup> či společný projekt ICMPD a IOM „Spojení emigračních komunit pro rozvoj“. Výstupy projektů mají často charakter informativní publikace. Například výstupem projektu „Spojení emigračních komunit pro rozvoj“ se stala publikace vzniklá na základě dotazníků zaslanych dotčeným institucím v partnerských zemích a na základě informativních misí provedených na místě zástupci ICMPD a IOM (rozhovory s úřady kompetentními za migraci), diplomatickými misemi členských států ve třetích zemích, výzkumnými institucemi a regionálními, mezinárodními a nevládními aktéry, kteří se zabývají komunitami emigrantů. Samotný dialog zúčastněných států proběhl na úvodní a závěrečné konferenci. Výsledkem se stala publikace – inventář - jenž má podpořit vlády třetích zemí v rozvoji jejich znalostí a kapacit, aby lépe zapojily emigrantské komunity do rozvoje své země (ICMPD, IOM 2010; Hansen 2010: 28). V této iniciativě se promítá spojení migrace a rozvoje jako třetí tematické dimenze GAM společně se všeobecným tématem migračního managementu ve formě i-Map (ICMPD 2008).

Tematicky tak došlo k rozšíření prvotního zaměření na nelegální migraci, tzv. druhé

---

<sup>125</sup> Mapa se zobrazuje ve třech jazykových mutacích (arabština, angličtina, francouzština), v současné době se nachází ve druhé fázi.

<sup>126</sup> Jednalo se o projekt v letech 2009-2010 k posílení přijímacích a zadržovacích zařízení v Libanonu se zaměřením na rozčlenění migračních toků a identifikaci a zacházení se žadateli o azyl, opatřeními pro ženy či ohrožené skupiny. Ve spolupráci s UNHCR a libanonskou Caritas zhodnotil stávající stav a posílil kapacity (ICMPD nedatováno b; Hansen 2010: 28).

dimenze GAM, jež zahrnovala operativní spolupráci v boji proti nelegální migraci, boji proti obchodu s lidmi a ochranu obětí (Hansen 2010: 81). Rozšíření dialogu o třetí dimenzi, jež se zabývá i prvotními příčinami nelegální migrace (mapuje remitence a rozvoj v zemích původu, prohlubování vazeb mezi diasporami pro podporu rozvoje), je však stále spatřováno jako jakýsi druhořadý cíl.

#### 5.5.4 Dílčí závěr

Dialog o středomořské tranzitní migraci je příklad regionálního konzultativního fóra s technickým a apolitickým charakterem, v němž EU vstupuje do vztahů s třetími zeměmi a dalšími aktéry. Nízká institucionální úroveň (decentralizace a střední až ad hoc hustota interakcí) a symetrické vyjednávání společné agendy umožňují zároveň i zapojení velkého počtu mezinárodních a mezivládních organizací a agentur. Přestože se EU spolu s dalšími členskými státy podílí na financování dialogu a vede dialog mimo unijní struktury, je jedním z nejdůležitějších hráčů.

Asymetrie vztahů, jež vykazují formálně horizontální konstelace informační sítě, vyplývá na povrch zejména na úrovni nástrojů vládnutí, jež dialog využívá. Cílem MTMD dialogu je vylepšovat a harmonizovat úroveň znalostí úředníků o migrační problematice. Výměna informací, předávání znalostí ze strany členských států směrem ke třetím zemím a programy na budování kapacit vedou ke „sblížení pohledů“ (*convergence of perceptions*) (Thouez, Channac 2006: 85) a k eventuální standardizaci, tedy harmonizaci činností v této oblasti. K této harmonizaci dochází obvykle jednostranným přenosem informací ze strany EU a ICMPD směrem ke třetím zemím, jakkoli tento proces probíhá zdánlivě horizontální výměnou informací, jak dokládá tabulka č. 14.



**Tabulka č. 14: Vnější vládnutí EU v platformě Dialogu o středomořské tranzitní migraci**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	+
	Hustota interakcí	+
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Sít'ové vládnutí**

Zdroj: autorka.

Co se tematického složení nástrojů týká, dlouhou dobu převažovala zejména druhá obsahová dimenze GAM, tedy nelegální migrace. Jeden z výstupů dialogu, internetová i-Map, jež spočívá ve výměně strategických informací a podpoře přeshraniční spolupráce, umožňuje koordinovaný způsob pro boj s nelegální migrací ve Středomoří. V průběhu dialogu však stále častěji zaznívaly hlasy po zahrnutí tří dimenzí GAM i do obsahu MTM-i-map tak, aby informace o migračních trasách obsahovaly i údaje spojené s rozvojem, příčinami migrace i informace o migraci legální (IOM 2008: 3). Vznikají tedy i nové projekty soustředící se na rozvojovou dimenzi, nelegální migrace však stále hraje primární úlohu.

## 5.6 Východní partnerství

### 5.6.1 Institucionální úroveň

Východní partnerství bylo zahájeno na vrcholném setkání v Praze v roce 2009 s cílem vytvořit podmínky pro zrychlení politické integrace a prohloubení ekonomické spolupráce mezi EU a východními partnery (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b: 3), v širším smyslu pak těmto zemím pomoci s politickými a ekonomickými reformami. Země Východního partnerství představují v zahraniční politice EU směřující na východ prioritní oblast (Michalski 2009), proto Unie nabízí šestici zemí postsovětského prostoru (Arménii, Ázerbájdžánu, Bělorusku, Gruzii, Moldavsku a Ukrajině) bilaterální a multilaterální formu spolupráce, jež má posunout vztahy s těmito zeměmi pod hlavičkou EPS do nové dimenze.

Bilaterálně Unie podporuje každý stát partnerství v reformách uzavíráním dohod o přidružení či obchodních dohod, jež směřují zúčastněné země k bližší asociaci s EU. Bilaterální úroveň doplňuje nová multilaterální dimenze. Ta poskytuje prostor pro spolupráci pomocí tematických platforem (např. pro výměnu osvědčených postupů, ekonomickou integraci a jiné) a prostřednictvím regionálních projektů spolupráce (tzv. *Flagship initiatives*) v oblastech energetiky, životního prostředí či správy hranic (Evropská komise 2008e). Výrazným rysem Východního partnerství se stala migrace a mobilita, respektive „partnerství kontrolované mobility“ (*controlled mobility partnerships*) (Ferrero-Waldner 2009: 2). Na ustavujícím summitu partnerství v Praze byla přijata deklarace, jež stanovila, že: „dalším důležitým aspektem Východního partnerství je podpora mobility občanů a vízová liberalizace v bezpečném prostředí. Východní partnerství bude prosazovat mobilitu občanů partnerských zemí prostřednictvím dohod o usnadnění udělování víz a readmisních dohod; v souladu s Globálním přístupem k migraci EU rovněž postupně učiní kroky k plné vízové liberalizaci jakožto dlouhodobému cíli pro konkrétní partnerské země na individuálním základě za předpokladu, že budou vytvořeny podmínky pro řádně řízenou a bezpečnou mobilitu“ (Rada EU 2009a: 7). Tento tón potvrdila i zpráva pro ministry zahraničních věcí stanovením, že vízový dialog a uzavírání a implementace readmisních dohod bude vycházet z GAM a principu kondicionality (Evropská komise 2009b: 1-2). Nutno podotknout, že v době vzniku Východního partnerství v sobě samotný GAM dosud provázanost jednotlivých dimenzí principem kondicionality neobsahoval.

Druhý summit Východní partnerství ve Varšavě v září 2011 potvrdil, že tempo reformů bude determinovat čili podmiňovat intenzitu spolupráce (Rada EU 2011f). Státy se shodly na

spolupráci v prevenci a boji proti nelegální migraci, v podpoře bezpečné, dobře zvládané migrace a mobility a integrované správy hranic. Jako první krok k naplnění výše stanoveného představují dohody o vízové facilitaci a readmisní dohody. Po jejich podepsání a efektivní implementaci EU přistoupí k bezvízovému režimu za podmínky, že jsou implementovány a plněny akční plány pro vízovou liberalizaci (Rada EU 2011f: 4).<sup>127</sup>

Východní partnerství je úzce spjato s EPS, čemuž odpovídá i využití Rady pro spolupráci jakožto diskusního fóra partnerství. Dále se zástupci zemí schází na vrcholných schůzkách, na ministerských zasedáních, na nižší úrovni pak operují jednání vyšších úředníků či expertů. Summity hlav států a vlád partnerství se konají každé dva roky.<sup>128</sup> Přibližně každý rok se konají zasedání ministrů zahraničních věcí zemí Východního partnerství v rámci Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (nyní Rady pro zahraniční záležitosti), na nichž ministři hodnotí pokrok a vytyčují další směřování. Vedle toho jsou organizovány ad hoc i sektorové ministerské konference s tím, že v budoucnu se plánují i setkání na ministerské úrovni pro oblast SVV (Evropská komise 2011b).

Vyšší úředníci se střetávají v kontextu tzv. tematických platforem dvakrát ročně. Komise připravuje agendu a platformám předsedá. Platformy pak zprávy předkládají ministrům zahraničních věcí. Nejnižší úroveň pak představují ad hoc panely pro podporu práce tematických platforem ve specifických oblastech. Nově fungují i tzv. neformální dialogy, na nichž se dvakrát ročně schází v jednotlivých hlavních městech partnerských států zástupci Východního partnerství. Neformální dialogy slouží implementaci cílů partnerství a k definování priorit pro nadcházející summit (Evropa 2012b).<sup>129</sup>

Oblast spolupráce v rámci Východního partnerství zůstává silně politizovaná, avšak otevírá se i občanské společnosti. Posun dokumentuje vznik Fóra pro občanskou společnost (*Civil Society Forum*) v roce 2009, jenž napomáhá v zapojení nevládních organizací do implementace partnerství. Zástupci fóra byli pozváni i na čtyři multilaterální platformy partnerství (*Eastern Partnership multilateral platforms*) jako stálí zástupci (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b: 15). Na spolupráci participují i místní a regionální úřady, s nimiž by měl být vytvořen stálý institucionální rámec spolupráce (Rada EU 2011f: 7). Lze shrnout, že institucionální nastavení

---

<sup>127</sup> V současné době jsou implementovány akční plány k vízové liberalizaci s Moldavskem a Ukrajinou. Na základě deklarace z Varšavy byla zveřejněna cestovní mapa Východního partnerství s jednotlivými kroky směřujícími k dalšímu summitu na podzim 2013 (Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b: 3).

<sup>128</sup> První zasedání proběhlo v roce 2009 v Praze, následně pak v roce 2011 ve Varšavě a další summit je naplánován v roce 2013.

<sup>129</sup> Takový dialog byl poprvé odstartován v Moldavsku v červnu 2012 (Evropa 2012b).

odpovídá vertikální (politizované) konstelaci, za účasti velkého množství aktérů a s vysokou hustotou interakcí v centralizovaných strukturách.

### 5.6.2 Negociační úroveň

V oblasti SVV probíhá spolupráce na základě dohod o partnerství a spolupráci (*Partnership and Cooperation Agreements, PCA*), jež byly uzavřeny s Ukrajinou, Moldavskem, Gruzii, Arménií a Ázerbájdžánem. Dialog se odehrává v jednotlivých podvýborech, jimiž je například podvýbor SVV či výbory k readmisním dohodám a dohodám o vízové facilitaci s Moldavskem, Gruzii a Ukrajinou. PCA se postupně vyměňují za dohody o přidružení (*Association Agreements, AA*), jež se mají stát „jádem nových partnerských vztahů“ (Thim 2009: 5). Od roku 2011 probíhá vyjednávání o těchto dohodách (kapitola SVV) s Ukrajinou a Moldavskem (Rada EU 2011j: 10).<sup>130</sup>

Spolupráce pak konkrétně vychází ze společné agendy stanovené v tzv. cestovních mapách (*road maps*), jež pokrývají jak bilaterální, tak multilaterální spolupráci. Cestovní mapy jsou sestaveny na základě návrhů formulovaných členskými státy EU, východními zeměmi a zástupci občanské společnosti v rámci několika konzultací. Jakkoli se zdá být vyjednávání agendy symetrické, musí projít odsouhlasením Vysokým představitelem pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku a Komisí, než se stanou předmětem diskusí na výročním zasedání ministrů zahraničních věcí zemí Východního partnerství (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b: 16). Agenda spolupráce je rovněž stanovena v relevantních agendách přidružení (*Association Agendas*) a vychází taktéž z akčních plánů EPS (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b: 4), o jejichž ambivalentním zrodu pojednává kapitola 5.1.<sup>131</sup>

Společná deklarace z Varšavy stanoví, že cílem Východního partnerství je vytvoření nezbytných podmínek k urychlení politického přidružení a hospodářské integrace mezi EU a zúčastněnými partnerskými zeměmi (Rada EU 2011f: 1). Postupné sblížení s pravidly a postupy EU vyžaduje vysokou míru závazků ze strany partnerských zemí, až po dalekosáhlé reformy, jež se opírají o pevné institucionální kapacity (Rada EU 2011f: 3). Aproximace s *acquis* a přiblížení se k evropsko-unijním standardům, pravidlům, politikám a normám tudíž představuje důležitý klíč k vzájemným vztahům. Stejně tak je spolupráce v rámci partnerství

<sup>130</sup> Zde je patrný jistý průsečík s EPS. Všechny země Východního partnerství s výjimkou Běloruska, jednání o dohodě o přidružení zahájily. Dohoda s Ukrajinou čeká na signování, to se však z důvodu napjatých vztahů mezi EU a Ukrajinou v souvislosti s nedávnými politicky motivovanými procesy odkládá.

<sup>131</sup> Blíže k proceduře vedoucí k sestavení akčního plánu viz kapitola 5.1 Evropská politika sousedství.

založena na sdíleném závazku k mezinárodnímu právu a základním hodnotám včetně demokracie, vlády práva, respektování lidských práv a základních svobod. Například na základě cestovní mapy pro Arménii, Gruzii a Ázerbájdžán mají tyto země za úkol usilovat o modernizaci národního azylového systému v souladu s mezinárodními a evropsko-unijními standardy, včetně ochranného systému pro vnitřně-přesídlené osoby (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012b).

Monitoring implementace Východního partnerství probíhá na několika úrovních. Pokrok je hodnocen oproti cestovním mapám, v nichž jsou vytyčena opatření do roku 2013: vzájemně dohodnuté cíle a nutné politické kroky pro partnerské země. Politický monitoring spočívá v kolektivním zhodnocení pokroku v implementaci cílů na výročním zasedání ministrů zahraničních věcí Východního partnerství. Podobně se budou implementací zabývat i „neformální dialogy“ na ministerské úrovni dvakrát ročně. Do monitoringu partnerství bude moci zasahovat i občanská společnost v podobě výročních hodnotících zpráv. Pokrok v reformách bude zhodnocen i ve státních výročních zprávách EPS.

### **5.6.3 Úroveň nástrojů vládnutí**

V oblasti migrace je cílem Východního partnerství podpora mobility občanů a vízová liberalizace v dobře zvládaném a bezpečném prostředí. Tato mobilita občanů partnerských zemí se uskutečňuje pomocí dohod o vízové facilitaci a readmisních dohod s finálním cílem nastolit bezvízový režim. Jedná se tedy v první řadě o regulatorní nástroje. V současné době jsou v účinnosti dohody o vízové facilitaci a readmisní dohody s třemi zeměmi Východního partnerství: Ukrajinou, Moldavskem a Gruzii.

Arménie a Ázerbájdžán mají přijmout opatření pro udržitelnou reintegraci navrátilivších osob, zavést biometrické pasy a občanské průkazy. V roce 2012 stále probíhaly s těmito zeměmi rovněž negociace o dohodách o vízové facilitaci a readmisních (Rada EU 2012g: 15-16). Gruzie pokračuje v implementaci readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci s EU, jež vstoupily v platnost v březnu 2011 (Rada EU 2012g: 16). Unie požaduje, aby vydávala biometrické pasy a občanské průkazy (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012c).

Regulatorní nástroje v podobě readmisních smluv a dohod o vízové facilitaci tvoří součást širšího politického nástroje, dialogu o tzv. paktech bezpečnosti a mobility, jež by mimo jiné obsahovaly opatření týkající se nelegální migrace, přestavbu národních azylových systémů na standardy EU, vytváření struktur integrované správy hranic a přiblížení se k evropsko-unijnímu *acquis*. Cílem těchto paktů je zlepšení mobility občanů a stabilita a

bezpečnost partnerů, stejně jako bezpečnost vnějších unijních hranic (Evropská komise 2008d: 5). V paktech se země zavází k uzavření dohod o vízové facilitaci a readmisních dohod s tím, že jejich plnění bude směřovat k dialogu o bezvízovém styku, potažmo k partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2008d).

Spolu se sdělením k Východnímu partnerství zveřejnila Komise i pracovní dokument, který indikoval možné projekty a oblasti spolupráce (Evropská komise 2008e). V něm pro oblast migrace vytyčila EU v kapitole nazvané *Indicative list of Eastern Partnership Potential Flagship Initiatives* zájem na vytvoření Programu integrované správy hranic (*Integrated Border Management Programme*, IBM) na vnějších (resp. ne-evropsko-unijních) hranicích zemí Východního partnerství. Program vidí Unie jako podmínku pro efektivní boj proti nelegální migraci a pro pokrok v klíčových oblastech, jako jsou víza. IBM spadá mezi šest klíčových iniciativ partnerství a konkrétně pod tzv. první multilaterální platformu pro demokracii, dobré vládnutí a stabilitu (Evropská komise 2008e). Od svého zahájení v říjnu 2009 je iniciativa IBM implementována výměnou osvědčených praktik o problematice ochrany hranic mezi agenturami na ochranu hranic v partnerských zemích, členskými státy EU a mezinárodními organizacemi, dále pak školicími aktivitami a budováním kapacit. Budování kapacit spočívá v podpoře pohraniční stráže ze strany EU a v několika dalších pilotních projektech (Evropská komise 2009b: 8).<sup>132</sup>

Do multilaterální platformy pro demokracii, dobré vládnutí a stabilitu spadá i vytvoření operativního instrumentu pod názvem „Panel o azylu a migraci“. V rámci tohoto panelu se organizují semináře a workshopy, na nichž si státy navzájem vyměňují informace, zkušenosti a osvědčené postupy z migrační a azylové politiky. Přejímáním těchto informací se partnerské země přibližují k evropským a mezinárodním standardům a *acquis* (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012d: 5). Od prvního setkání panelu v prosinci 2011 proběhly do října 2012 celkem čtyři setkání panelu či workshopy pokrývající celé spektrum témat GAM. Na začátek roku 2013 je pak plánováno další setkání panelu na téma readmisí, návratů a reintegrace (Rada EU 2012g: 6).

Co se tematického vymezení nástrojů týká, legální migrace jako první dimenze GAM je hlavním vodítkem partnerství, jakkoli je podmíněna splněním opatření v dimenzi nelegální. Částečně je zastoupena i dimenze migrace a rozvoje, avšak oproti předchozím dimenzím je zcela upozaděna. Partnerské země mají vytvořit komprehensivní migrační politiku, která by

---

<sup>132</sup> Vedle IBM projektu podporuje EU i vytvoření pokročilého školicího systému pro partnerské země. Na tyto aktivity navázaly další dva projekty: posílení kapacity hlídkového systému mezi hranicemi Běloruska a Ukrajiny a poskytnutí vybavení a infrastruktury pro společný hraniční přechod. V následujících letech se pak plánují i další projekty. Počítá se i s vytvořením dlouhodobých IBM strategií, které přiblíží země Východního partnerství evropským standardům (Evropská komise 2008e; Evropská komise 2009b).

řešila i *brain-drain* (odliv mozků, tedy kvalifikovaných lidí, z třetích zemí), integraci migrantů či udržování vztahů s diasporou (Evropská komise, Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2012c). Konkrétní projektové iniciativy však upřednostňují první dvě tematické dimenze.

V neposlední řadě je potřeba zmínit i stěžejní multilaterální implementační složku partnerství, jíž se stal tzv. Söderköpingský proces přeshraniční spolupráce v oblasti azylu a migrace. Proces sdružuje 13 partnerských zemí: státy EU (Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Švédsko) a státy východní Evropy (Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina). V prosinci 2011 byl tento původně mimounijní proces integrován do partnerství a stal se součástí multilaterální platformy, panelu o migraci a azylu, čímž prakticky zanikl (Migrationsverket 2012).<sup>133</sup>

Proces byl původně zaměřen zejména na výměnu zkušeností v oblasti azylu, ochrany migrace a hraničního managementu. Vznikla bilingvní webová stránka obsahující informace a statistiky, síť expertů sdílející informace a síť koordinátorů pro ad hoc diskuse. Přeměnou procesu pod panel o migraci a azylu i nadále tato síť národních koordinátorů pokračuje. I v rámci tohoto horizontálního procesu docházelo k jednostrannému přenosu znalostí, jelikož proces počítal s přenesením školící příručky pro azylové úředníky, Evropského azylového kurikula (*European Asylum Curriculum*, EAC), na východní partnery, a to přeložením pilotních modulů do ruštiny (Migrationsverket 2011). Stejně tak nejde opomenout prvotní cíl Söderköpingského procesu, jenž spočíval v asistenci partnerským zemím při sblížení se s mezinárodními azylovými standardy a migračními politikami, stejně jako s legislativou a praktikami (Rada EU 2011f: 17).

#### 5.6.4 Dílčí závěr

Východní partnerství prohlubuje jak bilaterální, tak multilaterální vztahy mezi EU a jejími východními sousedy. Zejména multilaterální složka partnerství je vyzdvihovaná jako nejdůležitější příspěvek této politiky. Co se institucionální úrovně týká, partnerství operuje s vícevrstvou, flexibilní strukturou, jež sice představuje relativně centralizovanou soustavu

---

<sup>133</sup> Při svém vzniku v roce 2001 se jednalo o spolupráci založenou na projektech, která reagovala na výzvy tehdejšího východního rozšíření Unie. Söderköpingský proces pomáhal východním zemím v budování kapacit, sdílení znalostí a zkušeností v oblasti azylu a migrace, v souladu se standardy a hodnotami EU. Tato spolupráce se postupně rozrostla do mezivládní spolupráce řízené participujícími státy, s čímž souvisela i nová strategie procesu v roce 2009, kdy se proces stal vládní iniciativou. Do března 2012 fungoval i sekretariát projektu při Švédském migračním výboru, za finančního příspěví Evropské komise. K integraci do Východního partnerství došlo na výročním zasedání vysoké skupiny ve Stockholmu v prosinci 2011 a následně bylo uspořádáno první setkání nového panelu k azylu a migraci pod Platformou 1 (Migrationsverket 2012; Rada EU 2012g: 6).

čtyř úrovní (summity, zasedání ministrů zahraničních věcí, tematická zasedání ministrů a expertní pracovní skupiny), avšak tato struktura je otevřena občanské společnosti, což bývá hodnoceno jako pozitivní atribut (Kratochvíl 2010: 4). Tato poměrně silná institucionalizace a relativně formální a politizované vztahy mohou být pro samotné naplňování partnerství výhodou.

Vztahy vychází z akčních plánů přijatých v rámci EPS, jež specifikují oblasti postupné aproximace s EU. Právě důraz na regulační reformy, jejichž faktické naplnění je zásadní, aby se z partnerství nestal „irelevantní talking club“ (Kratochvíl 2010: 4), představoval vzpruhu pro vztahy s východními zeměmi jinak upravenými v kontextu EPS. Tato regulační aproximace zajišťuje třetím zemím určitý prostor pro vzájemné vyjednávání ohledně společné agendy. Zhodnocení politických, ekonomických aspektů země ve zprávách o stavu země, z nichž akční plány vychází, však podléhá přímo EU, nikoli partnerským státům. Nadto panují názory, že východní země nedisponují prakticky žádnou možností priority akčního plánu určovat nezávisle na Evropské komisi (Horký, Kratochvíl 2009: 8). Panuje zde proto velmi zúžený prostor pro třetí země vyjednat své závazky z důvodu jasné exkluzivity EU. V neposlední řadě pak je třeba podtrhnout, že jakkoli mohou být pravidla a priority předem částečně společně vyjednány, existují zde kontrolní mechanismy pro dodržování vyjednaných smluv (readmisních či dohod o vízové spolupráci), od nichž se odvíjí další aktivity v oblasti mobility.

Co se implementace nástrojů partnerství týká, nový panel k migraci a azylu představuje nástroj pro posílení azylových a migračních systémů východních partnerů. „Posílení“ lze ztotožnit s „přiblížením se“ k EU standardům. Aproximace partnerských zemí s *acquis* je vyjádřena již heslem *bringing EU closer*, jsou to však třetí země, jež se k EU přibližují. Obdobně i program IBM, jenž má pomoci třetím zemím se zřízením integrované správy hranic, přiblížením se EU standardům a jenž je ztělesněním druhé tematické dimenze GAM – boje proti nelegální migraci – je prezentován jako podmínka pro další spolupráci v oblasti obchodu či víz či pokroku v mobilitě osob (Evropská komise 2008e: 9). Hierarchický prvek kondicionality je obsažen i v politickém nástroji Paktu bezpečnosti a mobility, jež obsahuje regulační nástroje (readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci) svázané taktéž kondicionalitou.

Závěrem lze konstatovat, že Východní partnerství představuje hierarchické vládnutí. Třetí země jsou směřovány k přijetí standardů EU, a to za přítomnosti kondicionality, přestože nedochází k zapojení zemí do vlastních rozhodovacích struktur EU. Tyto závěry shrnuje následná tabulka.



**Tabulka č. 15: Vnější vládnutí EU v platformě Východního partnerství**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	++
	Hustota interakcí	++
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+ až ++
	Obsah agendy	++
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+ až ++

**Hierarchie**

Zdroj: autorka.

## 5.7 Pražský proces

### 5.7.1 Institucionální úroveň

Pražský proces založený na podpoře budování „migračních partnerství“ se zeměmi na východ a jihovýchod od EU byl zahájen ministerskou konferencí v Praze v roce 2009.<sup>134</sup> Na ní přijalo 49 států ve společné deklaraci „Budování migračních partnerství (*Building Migration Partnerships*)“ hlavní principy, jež přeměnily priority GAM do konkrétních závazků partnerských zemí. Jinými slovy řečeno, Pražský proces představuje geografickou implementaci GAM směrem na jižní a jihovýchodní regiony sousedící s EU. Závazky dojednané na konferenci byly následně podpořeny Komisí a implementovány vedoucími státy procesu, tj. Českou republikou, Maďarskem, Polskem, Rumunskem, Slovenskem a ICMPD.<sup>135</sup> Vedle států se procesu účastní i další partnerské organizace a instituce, jako je Rada EU, EK a její ředitelství DG HOME a DG DEV, Europol, Frontex, ETF, ICMPD (ztělesňuje sekretariát celého procesu), IOM, MARRI a UNHCR. Přestože nehrají hlavní, ale podpůrnou roli, mohou i tito aktéři identifikovat hlavní priority procesu (Evropská komise 2011a).

Co se institucionální úrovně týká, jedná se o strukturovanou, otevřenou, decentralizovanou iniciativu fungující mimo jakékoli evropsko-unijní struktury. Obdobně jako u Budapešťského procesu (viz níže), představitelé Pražského procesu informují pracovní skupinu Rady HLWG, jež se též podílí na návrhu společných deklarácí procesu ze strany členských států či rozhoduje o implementačních aktivitách.

Hlavní hybnou silou procesu jsou ministerské konference, jež jsou pořádány jednou za 2 roky. Zatím proběhly dvě ministerské konference; po pražské následovala ministerská konference v listopadu 2011 v polské Poznani. Mezi konferencemi jsou svolávána přípravná zasedání vyšších úředníků, a to několikrát do roka (Evropská komise 2011a). Na těchto jednáních se navrhuje znění deklarácí, definují se priority akčního plánu. Přípravných jednání se účastní zástupci partnerských zemí. Například na jednání v Moskvě v říjnu 2011 se sešlo 38 zástupců zemí, Evropská komise (DG HOME), generální sekretariát Rady EU, Výkonná komise Společenství nezávislých států a další organizace a agentury. Vyšší diplomaté dále

---

<sup>134</sup> Účastnické státy zahrnují státy EU a schengenského prostoru, jihovýchodní a východní Evropy, střední Asie, dále pak se účastní Turecko a Ruská federace. Konkrétně se jedná o tyto aktéry: Albánie, Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Chorvatsko, FYROM, Gruzie, Island, Kazachstán, Kosovo, Kyrgyzstán, Lichtenštejnsko, Moldavsko, Ruská federace, Srbsko, Švýcarsko, Tádžigistán, Turecko, Turkmenistán, Ukrajina, Uzbekistán, 27 členských států EU a EK. Bělorusko se k Pražskému procesu připojilo v prosinci 2010.

<sup>135</sup> Každý rok jeden z vedoucích států zaujímá pozici předsedající země procesu.

prozkoumávají dohodnuté principy a elementy pro migrační partnerství, včetně dopadu (*impact assesment*) (Joint Declaration 2009: 9). Po ustavení národních kontaktních bodů v rámci tzv. druhé fáze procesu je zajištěn permanentní kontakt mezi všemi aktéry a pravidelné šíření informací (Evropská komise 2011a).

### 5.7.2 Negociační úroveň

Co se agendy procesu týká, dochází k jejímu společnému, symetrickému definování v podobě deklarací či akčního plánu. Společná deklarace a akční plán jsou vyjednávány společně v rámci workshopů o strategii procesu, jichž se účastní členské i nečlenské země EU. Konkrétní agenda workshopů je navržena sekretariátem ICMPD s tím, že do jejího obsahu partnerské země mohou zasahovat. Dialogy na expertní úrovni a cílená výměna informací mezi státy participujícími na procesu se odvíjí od témat již dříve identifikovaných ve společné deklaraci a akčním plánu. SOM jako hlavní rozhodovací těleso určí na základě dobrovolného rozhodnutí geografické a tematické priority jednotlivých aktivit (Evropská komise 2011a: 6).

Společná agenda je tedy jasně daná, zajímavější je situace s výběrem již konkrétních aktivit. Seznam konkrétních iniciativ je vytvořen tzv. implementačním konsorciem, skládajícím se z výše zmíněných vedoucích aktérů projektu a ICMPD. Prvotní výběr je tak zcela v rukou členských států EU a ICMPD. Tento předběžný seznam je potvrzen řídicím výborem, jehož členy jsou zástupci Komise, EEAS, členských a partnerských států a organizací odpovědných za implementaci projektu. Následně je postoupen SOM, na němž jsou účastny rovněž partnerské země, i pracovní skupině Rady EU HLWG, jež o konkrétních aktivitách rozhodnou (Evropská komise 2011a: 5-6, 10). Jakkoli pak o konkrétních implementačních prioritách rozhodují všichni aktéři a velký prostor na SOM při výběru projektů byl poskytnut třetím státům, prvotní výběr zůstává v rukou členských států a Komise. Na okraji jednání HLWG se schází i evropské státy z řídicího výboru a domlouvají se na následných krocích. Novinkou je i tzv. *core group*, tedy skupina států (členských států i rovnoměrně zastoupených partnerských států), jež by měla představovat těleso definující agendu SOM a navrhopvat řešení. Poprvé by se skupina měla sejít na podzim 2012.

Partneři Pražského procesu nejsou nikterak vázáni evropsko-unijním právem, jež by je nutilo aproximovat či harmonizovat jejich právní systémy s EU. Vzájemně určené povinnosti vyplývají z obecně daných mezinárodních závazků. Společná deklarace stanoví, že partnerství by měla přispívat k plnění závazků vůči uprchlíkům vyplývajících z mezinárodních dokumentů, jimiž jsou státy vázány (například Ženevská úmluva o právním postavení

uprchlíků z roku 1951) a vůči osobám, které mají potřebu mezinárodní ochrany vyplývající z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Joint Declaration 2009).

Monitoring probíhá jako evaluace výsledků projektu ze strany EK, jelikož se jedná o projekt financovaný EK, jenž podléhá standardní evaluaci a auditu (Evropská komise 2011a). Stejně tak je pokrok diskutován v rámci obecného „follow-up procesu“.

### 5.7.3 Úroveň nástrojů vládnutí

Pražský proces se zakládá na politických nástrojích (politický dialog na ministerské úrovni) stejně jako na operativních nástrojích. Ty mají podobu workshopů, na nichž probíhá výměna informací, a konkrétních výstupů projektů. Mezi operativní nástroje se řadí výměna zkušeností, nejlepších osvědčených postupů a znalostí pomocí projektů rozšířených migračních profilů,<sup>136</sup> vytvářením kapacit či prostřednictvím projektu interaktivní migrační mapy i-Map. Dále přípravná jednání konferencí slouží jako platforma pro výměnu názorů nad tematickými částmi akčního plánu.

Jednání expertů na SOM, na expertních misích a workshopech se zaměřuje na metody sbírání dat a způsoby výměny informací a odvíjí se od témat identifikovaných ve společné deklaraci a akčním plánu, jež kopírují tři tematické dimenze GAM. Tyto výše popsané postupy sbírají informace, na jejichž základě vznikají implementační iniciativy vedoucí ke konkrétním výstupům. Výstupem první fáze projektu BMP s názvem *Building Migration Partnerships – A platform for applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union* bylo vytvoření tzv. znalostní základny v podobě interaktivní mapy k migraci i-Map, jež mapuje migrační toky směřující z partnerských zemí do EU a mezi sebou navzájem (ICMPD nedatováno c). I-Map vznikla na základě expertních misí a workshopů a informace v ní obsažené jsou formulovány v tzv. rozšířených migračních profilech (*extended migration profiles*) po vzoru EK.<sup>137</sup> Tematicky lze tento projekt řadit napříč spektrem všech dimenzí GAM.

Od července 2011 byla započata druhá fáze procesu projektem *The Prague Process: continuation of the Building Migration Partnerships dialogue*. V této fázi se využívají taktéž operativní nástroje, jež však jdou formou konkrétní iniciativy za hranice dialogu, transferu znalostí a výměny informací. Cílem této fáze je podpora kapacit pro zvládnání migračního

---

<sup>136</sup> Migrační profily nepokrývají pouze třetí země, nýbrž se týkají i jednotlivých členských států EU.

<sup>137</sup> Interaktivní mapa i-Map představuje globální koncept, jenž má podoby právě i-Map Pražského procesu (pro východní migrační trasy), dále pak již zmiňované MTM i-Map implementované v rámci dialogu o středomořské tranzitní migraci (zaměřené na jižní migrační trasy) a i-Map hedvábné stezky v rámci Budapešťského procesu se zaměřením na Afghánistán, Bangladéš, Irák, Írán a Pákistán (ICMPD nedatováno c).

managementu v participujících státech, a tudíž praktická spolupráce. Implementace bude probíhat vytvořením sítí národních kontaktních bodů jako podpůrné struktury.

Okruhy aktivit pro případné iniciativy byly přijaty v akčním plánu na druhé ministerské konferenci v Poznani v roce 2011 (ICMPD 2011a). Z těchto aktivit byly vybrány čtyři pilotní akce jako konkrétní výstupy v letech 2012-2014, s rozpočtem EK 3 mil. eur (Evropská komise 2011a: 10, 13),<sup>138</sup> kopírující rovnoměrně čtyři tematické dimenze GAM.

#### 5.7.4 Dílčí závěr

Pražský proces je založen na slabě institucionalizovaném a symetrickém vztahu, v němž vzájemní partneři, ať už zástupci států, mezinárodních organizací či EU, vstupují do horizontálních vztahů se střední hustotou interakcí. Vzájemné neformální vazby jsou sice posilovány formálnější a politickou úrovní v podobě ministerských konferencí, k implementaci jednotlivých nástrojů však dochází na nižší, expertní úrovni.

Vzájemná pravidla dialogu, závazky a ujednání jsou předem společně symetricky vyjednány na nižší úrovni za účasti všech aktérů, poté odsouhlaseny na ministerské konferenci. K určité asymetrii dochází u výběru konkrétních aktivit pro implementaci. Prvotní výběr totiž zcela zůstává v gesci členských států EU, Komise a ICMPD. Oproti tomu lze určitý prvek vykazující horizontální konstelaci vztahů spatřovat v plánovaném vytvoření *core group*. Obsah agendy není předem determinován evropsko-unijním právem, vychází se ze závazků mezinárodních dokumentů, jimiž jsou státy vázány. Monitoring probíhá evaluací výsledků projektu ze strany EK i diskusí mezi účastníky procesu.

Mechanismus vládnutí určuje koordinace, využívající politické a operativní nástroje. Série workshopů, seminářů či misí do partnerských zemí s cílem získat informace a kontakty například pro společnou tvorbu rozšířených migračních profilů a interaktivní elektronické mapy migračních tras a strategií reprezentují operativní nástroje. Stručně řečeno, v praxi lze hlavní výstupy sledovat ve zlepšování informační základny, výměně informací a v budování kapacit. Tematicky proces využívá rovnoměrně celé spektrum dimenzí GAM. Tímto se potvrzuje skutečnost, že čím méně závazný proces je, tím tematicky vyváženější tendenci nabývá.

Pražský proces lze tudíž označit za informační a implementační síť vládnutí s prvky hierarchického vládnutí v podobě částečného jednostranného výběru konkrétních aktivit k implementaci ze strany EU tak, jak dokládá tabulka č. 16.

---

<sup>138</sup> Z celkového rozpočtu jde 1 milion eur na konkrétní iniciativy. Na podporu dialogu a výměnu informací je alokován zhruba 1 milion eur. Budování znalostní základny a migrační profily jsou dotovány 700 tis. eur (Evropská komise 2011a: 10, 13).

**Tabulka č. 16: Vnější vládnutí EU v platformě Pražského procesu**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	+
	Hustota interakcí	+
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+ až ++
	Obsah agendy	+
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Síťové vládnutí**

Zdroj: autorka.

## 5.8 Budapešťský proces

### 5.8.1 Institucionální úroveň

Budapešťský proces je mezivládní konzultativní fórum 54 vlád zemí EU, východní a jihovýchodní Evropy, Střední Asie, jakožto i USA, Kanady a Austrálie. Procesu se účastní i zástupci mezinárodních organizací a EU, v rámci něhož spolupracují aktéři na vytvoření komprehensivních a udržitelných systémů pro správně řízenou migraci.<sup>139</sup> Aktéři procesu si vyměňují informace a osvědčené postupy v oblasti legální a nelegální migrace, azylu, víz, správy hranic, obchodu s lidmi, návratů a readmisí. Budapešťský proces byl iniciován v roce 1991 Německem jako společné opatření proti nelegální migraci a ustanoven následně v roce 1994. Nejedná se tak čistě o iniciativu EU, jakkoli tento proces Unie považuje za stěžejní součást VMP a do jehož náplně, stejně jako do dalších procesů, se GAM promítá (Evropská komise nedatováno d: 7, 12-14). Zástupci projektů procesu prezentují výsledky projektů či závěry pracovních skupin procesu na pracovní skupině Rady EU, HLWG (Rada EU 2012e: 2). Z těchto diskusí pak mimo jiné vychází i další rozpravy o strategickém směřování GAM. Budapešťský proces tak tvoří nedílnou součást VMP EU.

Genezi procesu lze rozdělit do několika fází. První fáze (1993-2003) se zaměřila na spolupráci se zeměmi střední, východní a jihovýchodní Evropy. Druhá fáze (2003-2009) se soustředila i na státy Společenství nezávislých států s vytvořením sítě na východ (ICMPD nedatováno d: 2).<sup>140</sup> Regionální přístup třetí fáze od roku 2010 expandoval na východ v podobě tzv. zemí na hedvábné stezce (Afghánistán, Bangladéš, Čína, Indie, Irák, Írán a Pákistán) (ICMPD nedatováno d: 2).<sup>141</sup>

Co se institucionální úrovně týká, proces je fórum neformálního charakteru otevřené všem státům a mezinárodním organizacím aktivním na poli migrace (ICMPD nedatováno d: 1). Proces je značně decentralizovaný, depolitizovaný, založen na principech flexibility, neformálnosti a na setkání států na rovném základě. Nejsou zde žádné struktury, jež by

---

<sup>139</sup> Procesu se účastní: Albánie, Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, FYROM, Gruzie, Chorvatsko, Kazachstán, Kypr, Kyrgyzstán, Lichtenštejnsko, Moldavsko, Norsko, Ruská federace, Srbsko, Švýcarsko, Tádžigistán, Turecko, Turkmenistán, Ukrajina, Uzbekistán a 27 členských zemí EU. Statut pozorovatelů užívají Austrálie, Čína, Kanada a USA. Prohloubením procesu o region hedvábné stezky (*Silk Routes Region*) došlo k rozšíření o další, výše zmíněné státy. Procesu se aktivně a pravidelně účastní mezinárodní a mezivládní organizace, mimo jiné UNHCR, Rada Evropy, IOM, Frontex, ICMPD a zástupci EU (IOM nedatováno a).

<sup>140</sup> V druhé fázi se zapojila Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Kazachstán, Kyrgyzstán, Moldavsko, Tádžigistán, Turkmenistán, Ukrajina a Uzbekistán (ICMPD nedatováno d: 2).

<sup>141</sup> Dialog o migraci s regionem hedvábné stezky i nadále sílí a v tuto dimenzi se celý proces plánuje přeměnit na jaře 2013. Transformace souvisí s určitou konkurencí mezi východními procesy a dominancí Pražského procesu v regionu. Budapešťský proces se proto snaží orientovat na státy hedvábné stezky, jež Pražský proces nepokrývá.

umožnily inkluzi do rozhodovacího procesu EU, proces funguje nezávisle na EU s tím, že zástupci Budapešťského procesu jsou zváni na jednání pracovní skupiny HLWG.

Administrativní podpora procesu přichází ze strany sekretariátu ICMPD. Co se samotné struktury procesu týká, nejvyšší úroveň tvoří setkání ministrů zemí Budapešťského procesu. Neformální spolupráce probíhá v rámci tří pracovních skupin odrážejících tři prioritní regiony: jihovýchodní evropský region (předseda skupiny Chorvatsko), region Černého moře (předseda skupiny Bulharsko) a region hedvábné stezky (předseda skupiny Turecko), z nichž každá skupina se schází přibližně jednou ročně (ICMPD nedatováno g: 2), hustotu interakcí tak lze hodnotit za střední. Úroveň pracovních skupin, v nichž spočívá jádro implementace procesu, značí na horizontální konstelaci aktérů s jasně decentralizovanou strukturou. Experti na pracovních skupinách diskutují a sdílejí své zkušenosti a informace (ICMPD nedatováno e).

Vedle pracovních skupin se jednou ročně schází tzv. Budapešťská skupina (*Budapest Group meeting*), na níž vyšší úředníci ze všech účastnických států a zástupci partnerských organizací vytyčují hlavní směry politiky procesu. Dále se schází Přátelé předsednictva (*Friends of the Chair*) jakožto poradní fórum pro hlavní donory, vedoucí země pracovních skupin a EK. Další úroveň tvoří SOM, jenž zajišťuje hlavní směřování procesu. Například v Istanbulu (listopad 2010) se vyšší úředníci dohodli na započetí třetí fáze projektu, vzniku nové pracovní skupiny k hedvábné stezce a na rozšíření témat spolupráce (ICMPD 2010).

### 5.8.2 Negociační úroveň

Proces funguje mimo institucionální struktury EU, což též předurčuje rovnost a nezávislost států. Společné definování agendy všemi hlavními aktéry procesu značí na symetrické vztahy. Aktéři si sami stanovují agendu, pravidla a priority, o nichž pak hlasují. Celá neformálnost procesu tkví v přijímání doporučení a závěrů bez právní závaznosti (ICMPD nedatováno f).

Obsah celého procesu není řízen přesným *acquis*, jakkoli se diskuse týkají právní harmonizace, aproximace s předvstupními a vstupními kontrolami, readmisních dohod, návratů či výměny informací (IOM nedatováno a; ICMPD 2010: 1). Monitoring je zajištěn opět samotnými účastníky procesu, již zhodnocují implementaci a diskutují výhled na další léta (ICMPD 2011c: 1).

### 5.8.3 Úroveň nástrojů vládnutí

Budapešťský proces využívá výhradně politické a operativní nástroje. Politickou úroveň



představují dialogy na úrovni ministrů a SOM. Nejvýraznějším operativním nástrojem je pak horizontální výměna názorů a diskuse expertů na technické úrovni (ICMPD nedatováno d).

Co se tematického záběru procesu týká, dříve se spolupráce soustředila na nelegální migraci, návraty a azyl, což vycházelo z původního cílu procesu. Později byl záběr témat rozšířen i na legální migraci a migraci a rozvoj, čímž se lépe reflektovaly tematické dimenze GAM (ICMPD 2010: 2). Nejvíce aktivní svého času byla pracovní skupina o návratech a readmisích, jež překypovala bohatou agendou (ICMPD 2010; ICMPD 2011c). Spolupráce v současné době probíhá v rámci tří pracovních skupin odrážejících tři prioritní regiony: jihovýchodní evropský region, region Černého moře a region hedvábné stezky (IOM nedatováno b; ICMPD nedatováno g). Na technický dialog navazují další konkrétní iniciativy. Například skupina Černého moře identifikovala několik oblastí pro zlepšení spolupráce na hranicích: společná hlídková centra na hranicích mezi státy, společné hlídkování, vytváření společných hraničních přechodů, sdílení zázemí/vybavení, společné jazykové školení pro pohraničníky či výměnné pobyty (ICMPD 2011b: 12). Konkrétní projektové výstupy však zatím nejsou známy.<sup>142</sup>

#### **5.8.4 Dílčí závěr**

Budapešťský proces je důkazem, že k posunutí evropského modelu řízení migrační problematiky může docházet i téměř zcela mimo vlastní evropsko-unijní struktury či otevírání těchto struktur třetím zemím. K přenosu znalostí, informací členskými státy EU dochází na nejnižší úrovni procesu, na pracovních skupinách. Ty fungují jako decentralizované, depolitizované jednotky interakce, v nichž probíhající dialog představuje informační a zčásti implementační síť, jež však zatím nevykazuje konkrétní výstupy ve formě projektů. To umožňuje EU a členským státům vytvářet nehierarchické, symetrické a koordinační formy vztahů. Vztahům nahrává právě neformálnost a flexibilita celého procesu. Právě inkluzivní charakter uspořádání procesu umožňuje zahrnout velké množství aktérů jak v podobě států, tak EU agentur či mezinárodních organizací, z nichž zejména ICMPD projekt plně podporuje. Aktéři procesu společně definují agendu a pravidla, jež podléhají procesu schvalování, jakožto i přijatá doporučení. Rovněž se podílí na monitoringu celého procesu.

Právě však výše zmíněná přítomnost ICMPD a vysoké expertízy členských států oproti většině partnerských aktérů navazuje určité hierarchické vztahy, jelikož často dochází na pracovních skupinách k přenosu kapacitní a znalostní základny EU na partnerské země. Jsou to pracovní skupiny, jež diskutují, avšak nevytyčují, právní harmonizaci a aproximaci

---

<sup>142</sup> Stav k říjnu 2012.

s pravidly EU. Přesto obsah procesu není *acquis* přímo determinován. Tematicky pak mírně převládá pilíř nelegální migrace.

Shrnutí výsledné formy síťového vládnutí v platformě Budapešťského procesu pak shrnuje následná tabulka.

**Tabulka č. 17: Vnější vládnutí EU v platformě Budapešťského procesu**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	+
	Konstelace aktérů	+
	Hustota interakcí	+
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Síťové vládnutí**

Zdroj: autorka.

## 5.9 Strukturovaný dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem

### 5.9.1 Institucionální úroveň

Regionální dialog mezi EU a státy Latinské Ameriky a Karibiku (LAK) se odvíjí od závazků z 5. summitu hlav států a vlád EU-LAK, jenž se konal v peruánské Limě v roce 2008.<sup>143</sup> Deklarace z Limy inspirovala i migrační dialog, jenž byl ustanoven o rok později. Ten vychází z kontextu tzv. Strukturovaného a komprehensivního dialogu o migraci (*Structured and Comprehensive Dialogue on Migration*), započatého v roce 2009. Tehdy za českého předsednictví v Radě EU byly dokumentem *Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009* z 30. června 2009 položeny základy dialogu, jež se odvolávaly na GAM s tím, že témata dialogu byla strukturována dle jeho tří tematických dimenzí (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009: 2-3*). Započetí dialogu bylo reakcí na několik předchozích sdělení Komise, jež volala po rozšíření migračního dialogu i na vzdálenější regiony.

Dialogu se účastní instituce EU společně se zástupci členských a partnerských států, jejichž vzájemná konstelace vykazuje vertikální, politizovaný charakter uspořádání s centralizovanou strukturou a střední hustotou interakcí. Přestože se rozhodovací pravomoc soustředí na nejvyšší úrovni (vrcholné summity hlav států EU-LAK), probíhá většina dialogů k migraci na nižších úrovních. Diskuse se odvíjí od zasedání na vysoké úrovni (*High Level Meeting*) v Evropě nebo v regionu LAK mezi experty a migračními úředníky, Komisí, členskými státy a skupinou zemí LAK. Expertní skupina se schází přibližně dvakrát až třikrát do roka (Rada EU 2012g: 9). Například před vrcholným setkáním v Madridu 2010 se dvakrát sešla skupina na vysoké úrovni k migraci (EEAS nedatováno). Dále se na úrovni pracovní skupiny v Bruselu (*Brussels-based Working Group*) scházeli experti z EU, Komise a zemí LAK, aby připravili zasedání skupiny na vysoké úrovni (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009: 2*). Vrcholná zasedání hlav států EU-LAK pak představují nejvyšší úroveň dialogu. Na úrovni parlamentů se schází Evropsko-latinskoamerické parlamentní shromáždění (Eurolat), jež slouží jako fórum pro rozpravu a posouzení všech otázek týkajících se partnerství (Tvevad 2012).

---

<sup>143</sup> Vedle vztahů na úrovni EU-LAK mají vzájemné relace další podobu na různých úrovních - na úrovni subregionů se Střední Amerikou, Andským společenstvím a Mercosurem či na úrovni jednotlivých států (Tvevad 2012: 1). Pro GAM je však stěžejní zejména uskupení LAK. První summit EU-LAK se konal v Rio de Janeiru (1999), kde bylo odstartováno biregionální strategické partnerství. Naposledy se představitelé států a vlád zemí EU-LAK sešli 18. května 2010 v Madridu za španělského předsednictví v Radě EU, další summit se uskuteční v roce 2013 v Chile (Tvevad 2012; Rada EU 2012g: 9).

### 5.9.2 Negociační úroveň

Vedle obecné Dohody z Cotonou, v níž je pro migraci klíčový článek 13 (bližší viz další kapitola), vychází migrační dialog z výše zmíněného společného dokumentu *Základy pro strukturovaný dialog EU-LAK k migraci (Basis for Structuring the EU-LAC Dialogue on Migration)*, jenž přibližuje strukturu, obsah dialogu i indikativní kalendář jednání na období 2009-2011 (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009*). V obecnější rovině pak dialog navazuje na politickou deklaraci z Limy. Tato prvotní agenda byla vytvořena zástupci EK, členských a partnerských států a představovala tehdejší největší možný kompromis, na němž se bylo možné shodnout. Dokument k základům dialogu uvádí témata pro vzájemnou diskuzi (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009: 3*). Aktuální agenda tedy vychází ze základního dokumentu *Základy pro strukturovaný dialog EU-LAK k migraci* a je symetricky vyjednána společně všemi aktéry. Konkrétně agenda pro jednání na vysoké úrovni je sestavena z návrhů formulovaných na jednání pracovní skupiny EU-LAK. Tyto návrhy jsou rovněž postoupeny skupině HLWG, jež je interně diskutuje. Obsah agendy, respektive diskuse, pak flexibilně obsahují okruhy tematických dimenzí GAM. Dotýkají se respektu mezinárodních závazků, unijních témat typu readmise či pravidel slučování rodin. Ani náznakem dokument nestanovuje nutnost harmonizovat či jinak aproximovat pravidla zemí LAK s evropsko-unijními standardy, což se neodráží ani v probíhajících diskusích. Ohledně právních a politických rámců řešících migrační politiku zemí má zatím probíhat pouze výměna informací (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009: 3*).

Pokrok v dialogu je reportován vyšším úředníkům (*LAC-EU Senior Officials Meetings*), kteří připravují summity EU-LAK (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009: 2*).

### 5.9.3 Úroveň nástrojů vládnutí

Dialog EU-LAK využívá politické nástroje ve formě dialogu o migraci a rozvoji, legální migraci a nelegální migraci, o migraci a lidských právech, boji proti diskriminaci, návratech a boji proti obchodu s lidmi (Rada EU 2009e: 2). Dialog probíhá formou výměny názorů na základě dokumentu *Basis for Structuring the EU-LAC Dialogue on Migration* a zahrnuje informování o vývoji v migračních politikách jednotlivých zemí a v EU a právních rámcích. Týká se rovněž osvědčených postupů v obou regionech s identifikací klíčových oblastí vzájemného zájmu (*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration 2009: 3*).

Akční plán pro léta 2010-2012 přijatý na vrcholné schůzce v Madridu v roce 2010

vymezil nástroje pro zajištění konkrétních výsledků v oblasti migrace. Znovu zopakoval zásady dialogu mezi partnery v otázkách migrace a vytkl si cíle, mezi něž patří vytvoření pevné informační základny týkající se fenoménu migrace, zavedení synergií mezi migrací a rozvojem a mezi legální a nelegální migrací (Rada EU 2010b; Rada EU 2010c). I v letech 2010-2012 na základě akčního plánu probíhal dialog vycházející z témat dokumentu *Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration* (Rada EU 2010c). Navíc akční plán konkrétně zmiňoval praktickou spolupráci: programy o spolupráci, technickou spolupráci ohledně výměny informací o migračních vlnách a aktivity. Praktická spolupráce má být podpořena cíleným programem (*Targeted Project*), jenž posiluje celkovou spolupráci mezi partnery dialogu (Rada EU 2010c: 8-9).

Postupně se tedy samotný dialog přenesl do formátu počáteční operativní spolupráce, kdy dochází na workshopech k výměně informací. Příkladem je workshop na téma migrace a rozvoje uskutečněný v kolumbijské Bogotě na podzim 2011 s cílem seznámit partnery s projektem (vytvoření migračních profilů, posílení institucí atd.), sdílet národní zkušenosti a osvědčené postupy (EU-LAC 2011). Tento workshop poskytoval zároveň informace k projektu *Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development policies*, jenž je implementován společně IOM a FIIAPP. Projekt cílí na sběr, analýzu a sdílení dat pro doplnění a rozšíření stávajících migračních profilů IOM na celý region LAK. Stejně tak chce projekt posílit instituce pomocí reintegračních politik (EU-LAC nedatováno).

#### **5.9.4 Dílčí závěr**

Strukturovaný biregionální dialog mezi EU a zeměmi LAK, jenž byl zahájen v červnu 2009, je mimořádně důležitý, zvláště s ohledem na narůstající migrační toky z LAK do EU. Dialog poskytuje zejména platformu pro výměnu názorů rovnoměrně pokrývající všechny „migrační složky“ GAM. To umocňuje jak skutečnost, že se dialog nachází teprve ve svých počátcích. Forma výměny informací, kde převaha důrazu na tu či onu dimenzi nehraje zásadní roli, tak určitá „nekontroverznost“ vztahů s těmito zeměmi vyplývající z geografické vzdálenosti tohoto regionu od evropského kontinentu. Přestože se problematika migrace z LAK zemí dostává do popředí, v porovnání s palčivými problémy v jižním a východním Středomoří se stále jedná o marginální záležitost. Započetí dialogu se zeměmi LAK tak bylo hlavně odpovědí na hlasy jihoevropských států s vazbami na země LAK a Komise, jež chtěla rozšířit geografický záměr GAM, než strategickou reakcí. Zároveň měl dialog přispět k vzájemnému porozumění a zmírnění negativního pohledu na migrační politiku EU ze strany

zemí LAK.

Jakkoli je dialog strukturován do úrovní sahajících od vrcholných schůzek po pracovní skupiny, důležitou úroveň (tedy jádro samotného dialogu) spatřuji zejména v decentralizovaných pracovních skupinách a workshopech, jež dialog posunuly do praktické, implementační úrovně. Právě odklon od důrazu schůzek na vysoké úrovni k přiklání se častější expertní spolupráci se zdá být současným trendem, jenž směřuje k horizontální konstelaci aktérů. Nezapojení dalších aktérů do procesu formulování dialogu poukazuje opět na rané stádium procesu. Na jeho „pilotních“ iniciativách spočívajících v implementaci projektu *Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development policies* se však již mezinárodní i další aktéři realizují.

Dialog se odvíjí od společně vytvořeného dokumentu zástupci EK, členských a partnerských států na základě symetrického vyjednávání. Obsah agendy a od ní odvíjející se diskuse a výměna názorů pak zohledňuje původní tematické dimenze GAM. V tomto stádiu dialogu nedochází ani k náznaku snah o harmonizaci právních řádů partnerských zemí s EU. Pokrok dialogu je experty reportován na jednání SOM.

Závěrem lze shrnout, že vnější vládnutí EU se směrem k zemím skupiny LAK projevuje zejména informační a dále pak implementační sítí, v nichž dochází k horizontální výměně informací, pravidel a norem. Tímto se naplňují cíle akčního plánu z Madridu, tj. vytvoření pevné informační základny. Další šíření pravidel, norem, osvědčených postupů se děje v kontextu nově započaté operativní implementace projektu pro budování kapacit, v rámci něhož je EU expertíza předávána směrem k partnerským zemím s cílem posílit instituce partnerských zemí. V těchto aktivitách lze spatřovat jistý hierarchický prvek jednostranného přenosu EU aktivit směrem na třetí země. Je však nutné podotknout, že tyto aktivity jsou teprve v raném stádiu. Tematicky dialog pokrývá první tři dimenze GAM s mírně převládající dimenzí migrace a rozvoje. Tuto dimenzi pak lze vysledovat i v konkrétním výstupu, implementovaném projektu. Uvedené skutečnosti mapuje následující tabulka.

**Tabulka č. 18: Vnější vládnutí EU v platformě Strukturovaného dialogu EU s Latinskou Amerikou a Karibikem**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	++
	Konstelace aktérů	++ až +
	Hustota interakcí	+
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Síťové vládnutí**

Zdroj: autorka.

## 5.10 Dialog EU se státy Afriky, Karibiku a Tichomoří

### 5.10.1 Institucionální úroveň

Dialog mezi EU a skupinou afrických, karibských a tichomořských států (AKT) je vymezen Dohodou z Cotonou (*Cotonou Partnership Agreement, CPA*) podepsanou 23. června 2000 v beninském Cotonou.<sup>144</sup> Tato smlouva předurčuje rámec pro vztahy mezi EU a 78 zeměmi AKT.<sup>145</sup> Jedná se o komprehensivní partnerství založené na třech komplementárních pilířích: rozvojová spolupráce, ekonomická a obchodní spolupráce a politická dimenze (Europeaid nedatováno).

Dialog EU-AKT představuje čistě formální platformu symetrické konstelace státních aktérů, do níž nejsou další subjekty přizvány. Skupina států AKT s EU vyjednává pomocí společných institucí vyplývajících z Dohody z Cotonou. Nejvyšší rozhodovací orgán představuje Rada ministrů AKT-EU (*the ACP-EU Council of ministers*), jež určuje hlavní politické směřování a na níž probíhají diskuse mimo jiné o migrační problematice (Rada EU 2011g). Na této úrovni probíhá i jednání v rámci společného parlamentního shromáždění AKT-EU, a to obvykle dvakrát do roka (Rada EU 2011j: 7).

Obecný migrační dialog započal v červnu 2010 Společnou deklarací o migraci (*Joint declaration on migration*) přijatou na Společné radě AKT-EU (Rada EU 2012g: 8). Dialog byl posléze v květnu 2011 prohlouben o témata remitencí, víz a readmisí. Na nižší úrovni se scházejí úředníci v rámci expertních jednání o migraci (*ACP-EU dialogue on migration expert meetings*), stejně jako probíhá dialog i na úrovni velvyslanců, kteří reportují zpět společné radě AKT-EU. Dialog na úrovni expertů je poměrně intenzivní, probíhá i několikrát do měsíce, často se jedná i o několikadenní jednání v Bruselu. Hustotu interakcí lze tudíž hodnotit jako vysokou.

---

<sup>144</sup> Oficiální název běžně užívaného termínu Dohody z Cotonou zní *ACP-EC Partnership Agreement*.

<sup>145</sup> Mezi tzv. skupinu AKT států patří 79 států, z nichž 78 podepsalo Dohodu s Cotonou (výjimku tvoří Kuba). 48 států pochází ze sub-saharské Afriky, 16 z Karibiku a 15 z Tichomoří. Mezi státy AKT skupiny tak patří: Angola, Antigua a Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cookovy ostrovy, Čad, Demokratická republika Kongo, Dominika, Dominikánská republika, Džibuti, Eritrea, Etiopie, Fidži, Gabon, Gambie, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Jamajka, Kamerun, Kapverdy, Keňa, Kiribati, Komory, Kongo, Kuba, Lesotho, Libérie, Madagaskar, Malawi, Mali, Marshallovy ostrovy, Mauritanie, Mauricius, Mikronésie, Mosambik, Namibie, Nauru, Niger, Nigérie, Niue, Palau, Papua Nová Guinea, Pobřeží slonoviny, Rovnicková Guinea, Rwanda, Samoa, Senegal, Seychely, Sierra Leone, Somálsko, Středoafrická republika, Súdán, Surinam, Svatá Lucie, Svatý Kryštof a Nevis, Svatý Tomáš a Princův ostrov, Svatý Vincenc a Grenadiny, Svazijsko, Šalamounovy ostrovy, Tanzánie, Togo, Tonga, Trinida a Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Východní Timor, Zambie a Zimbabwe.



### 5.10.2 Negociační úroveň

Společná agenda je daná smlouvou CPA a Společnou deklarací o migraci, jež vytyčují základní parametry dialogu. CPA zakládá vztah na 20 let (od března 2000 do února 2020) s tím, že první revize smlouvy proběhla v roce 2005, druhá revize pak v letech 2008 - 2010 (Úřední věstník EU 2000). Konkrétně pak spolupráce v oblasti migrace vychází z článku 13 CPA. Bod 5 článku 13 obsahuje klauzuli o readmisích, jež stanovuje, že „každý členský stát EU bude akceptovat návrat a readmisi jakéhokoliv svého občana, který nelegálně pobývá na území AKT států“ [...] a současně „každý z AKT států navrátí a readmituje své občany, kteří pobývají nelegálně na území členského státu EU na základě požadavku členského státu“ (Úřední věstník EU 2000: čl. 13/5). Na základě požadavku partnera dohody budou iniciovány negociace s AKT státy, které by měly vést k uzavření bilaterálních dohod řídicí specifické povinnosti pro readmisi a návrat jejich občanů. V těchto smlouvách mohou být obsaženy i dodatky o občanech třetích zemí a osobách bez státní příslušnosti,<sup>146</sup> pokud to strany uznají za důležité (Úřední věstník EU 2000: čl. 13/5).

Dynamika dialogu vychází z revidujících kol CPA, v nichž státy AKT udržují poměrně silnou pozici. EU svůj zájem artikuluje v posílení článku 13 o readmisích. Unii jde tedy o zahrnutí *acquis* do společné smlouvy, naproti tomu AKT státy požadují iniciaci dialogu o legální migraci svých občanů do EU. Vzájemná jednání jsou symetrická, společnou agendu musí odsouhlasit obě dvě strany. Během druhé revize CPA v červnu 2010 na zasedání Společné rady EU-AKT se strany na modifikaci článku 13 nedohodly. Patovou situaci partneri vyřešili Společnou deklarací o migraci, ve které se zavázali k prohloubení dialogu o migraci a k posílení spolupráce ve třech pilířích GAM (Rada EU 2010d: 5). Cílem tohoto dialogu je společnými zprávami a závěry Rad připravit půdu pro další revizi CPA, jež proběhne v roce 2015. Tyto společné kroky mají posílit operativní aspekty spolupráce AKT-EU v oblasti víz, remitencí a readmisí.<sup>147</sup> Pokrok v dialogu je posléze reportován na společné Radě EU-AKT.

### 5.10.3 Úroveň nástrojů vládnutí

Dialog EU se státy AKT využívá zejména politické nástroje, jež usilují o posílení společné znalostní základny, zejména o readmisích v rámci vyjednávání a přípravy dalších revizí CPA. Migrační dialog byl zahájen po neúspěšné revizi čl. 13 Dohody z Cotonou. Na expertních jednáních též dochází ke vzájemné výměně informací. Jelikož se jedná o čistě

<sup>146</sup> Pokud dohoda obsahuje tyto dodatky, znamená to, že osoby bez národnosti včetně osob bez státní příslušnosti smluvních stran mohou být navraceny na území smluvního státu, přes nějž přešli do druhého smluvního státu.

<sup>147</sup> Implementace konkrétních projektů probíhá za pomoci EDF fondu. Mezi léty 2008-2013 je alokováno téměř 23 miliard eur (Rada EU 2011g).

politický dialog, nevyužívá tento operativních nástrojů, vyjma zřízení Pozorovacího střediska pro migraci v říjnu 2010 (Evropská komise 2011i: 11).

#### 5.10.4 Dílčí závěr

Dialog EU-AKT disponuje jasně vymezenými hranicemi prostoru determinovanými CPA a Společnou deklarací k migraci. Jakkoli je institucionální struktura vztahů formální s častými interakcemi, nezahrnuje jiné než aktéry účastnických států a EU. Jejich konstelace vykazuje vertikální nastavení se silnou politizací. Instrukce jsou položeny na centralizovaném základě, kdy nejdůležitější strategická rozhodnutí jsou přijímána na Společné radě EU-AKT, přesto je zde stále větší prostor pro méně formální jednání expertů.

Dialog zůstává politizován a ovlivněn zejména nedokončenou revizí článku 13 CPA. Společná agenda dialogu se odvíjí od revizí Smlouvy z Cotonou a Společné deklarace o migraci. EU cílí na zahrnutí *acquis* do společné smlouvy (revize článku o povinnosti readmitovat občany). Symetrické, avšak zatím neúspěšné jednání má vyřešit méně formální úroveň jednání vycházející ze Společné deklarace o migraci. Přestože zlepšení situace v oblasti readmisí zůstává pro členské státy klíčovým cílem dialogu, dochází k výměně informací i v oblasti víz a remitencí.

Jak lze tedy konstatovat na základě tabulky č. 19, dialog EU-AKT představuje síťové vládnutí (konkrétně informační síť) s poměrně pevnou institucionální úrovní. Dialog směřuje k revizi Smlouvy z Cotonou. Přestože na institucionální úrovni vykazuje dialog EU-AKT charakteristiky hierarchie, řadím tuto platformu spolupráce mezi síťové vládnutí. Negociační úroveň je symetrická, EU si neurčuje sama podmínky, jakkoliv se obsah týká rovněž zahrnutí *acquis* do společné smlouvy. Revize článku 13 smlouvy CPA podléhá vzájemnému, avšak zatím neúspěšnému, symetrickému vyjednávání. Navíc je velký prostor věnován méně formalizovaným jednáním mezi úředníky na základě Společné deklarace o migraci.

**Tabulka č. 19: Vnější vládnutí EU v platformě Dialogu EU se státy Afriky, Karibiku a Tichomoří**

<b>Analytické dimenze</b>	<b>Kritéria</b>	<b>Indikátor proměnné/výsledná forma vládnutí</b>
<b>Institucionální úroveň</b>	Typ aktérů	++
	Konstelace aktérů	++
	Hustota interakcí	++
<b>Negociační úroveň</b>	Vyjednávání agendy	+
	Obsah agendy	+ až ++
	Monitoring	+
<b>Úroveň nástrojů vládnutí</b>	Typ nástrojů	+

**Sít'ové vládnutí**

Zdroj: autorka.

## 6. ZÁVĚR

Na tomto místě odpověďmi na výzkumné otázky naplňuji výzkumné cíle práce. Zároveň zhodnocuji jak metodologické a konceptuální ukotvení práce, tak celkový přínos práce.

Na počátku výzkumu byly stanoveny tři základní výzkumné cíle a na ně navazující výzkumné otázky. První výzkumný cíl: „Konceptualizovat vnější migrační politiku EU a analytický rámec vnějšího vládnutí EU tak, aby mohly být zachyceny procesy ve vnějším vládnutí EU v oblasti migrace v co možná nejkompexnější podobě.“ byl specifikován dvěma výzkumnými otázkami. První otázka se ptala: „Jakým způsobem konceptualizovat vnější migrační politiku EU?“ Druhá výzkumná otázka hledala odpověď na to: „Jakým způsobem konceptualizovat teorii vnějšího vládnutí EU?“

Výzkumný cíl č. 2 zamýšlel: „Analyzovat na vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU konkrétní formy vnějšího vládnutí EU, jež souvisely s působením Globálního přístupu k migraci v letech 2005-2012.“ Tento výzkumný cíl byl přiblížen dvěma výzkumnými otázkami. Výzkumná otázka č. 3 se snažila ozřejmit: „Jaké konkrétní formy vnějšího vládnutí EU ve vnější migrační politice EU v souvislosti s Globálním přístupem k migraci vznikají?“ Výzkumná otázka č. 4 pak hledala odpověď, zda: „Nastala v souvislosti s Globálním přístupem k migraci kvalitativní změna vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi, již oficiálně přístup proklamoval?“

Poslední, třetí výzkumný cíl: „Vyvodit z analýzy vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace obecnější charakteristiky EU coby mezinárodního aktéra“ vycházel z hledání odpovědi na otázku „Jakou mezinárodní roli lze díky vnějšímu vládnutí EU v oblasti migrace Unii připsat? Chová se EU jako měkký hegemon?“

**Výzkumný cíl č. 1: Konceptualizovat vnější migrační politiku EU a analytický rámec vnějšího vládnutí EU tak, aby byly zachyceny procesy ve vnějším vládnutí EU v oblasti migrace v co možná nejkompexnější podobě.**

**Jakým způsobem konceptualizovat vnější migrační politiku EU? (výzkumná otázka č. 1)**

Základním předpokladem práce bylo nahlížet na vnější migrační politiku v co nejkompexnější možné míře a celistvě tak zachytit všechny procesy, jež se v ní odehrávají. Tímto přístupem jsem se chtěla vyvarovat zkoumání pouze jednotlivých aspektů (například

jen zkoumání použitých nástrojů), což by vedlo k opomenutí celého kontextu, zúžení analyzované problematiky a k celkovému zploštění výzkumu, jak mnohé výzkumy doposud činily. Na tuto výzkumnou otázku jsem hledala odpověď v rámci operacionalizace teoretického aparátu. VMP EU charakterizují blíže podle tematické dimenze, geografické dimenze a dimenze prováděcích nástrojů.

Vnější migrační politika EU byla definována jako samostatný politický prostor s vlastními procesy, jimiž dochází pomocí Globálního přístupu k migraci k začleňování otázek migrace do celkové politiky vnějších vztahů EU. Tyto procesy začleňování otázek migrace spadají do různých tematických kategorií: od legální migrace, přes nelegální migraci k problematice migrace a rozvoje a mezinárodní ochrany. Obsahovou náplň vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi lze rozdělit na čtyři dimenze: (1) legální migrace a mobilita, (2) nelegální migrace a obchodování s lidmi, (3) migrace a rozvoj a (4) mezinárodní ochrana a vnější rozměr azylové politiky. Toto rozdělení vychází z oficiálně proklamovaných tematických dimenzí Komise.

K začleňování migrace (respektive příslušného *acquis* upravující migraci a azyl, postupů, pravidel a hodnot související s migrační politikou EU) do vnějších vztahů EU dochází pomocí využívání stávajících právních předpisů, jakož i dalších nástrojů zajišťující širokou základnu mechanismů pro spolupráci s třetími zeměmi. Tyto nástroje představují zároveň typy výstupů VMP EU. Typologie širokého spektra nástrojů zahrnuje nástroje (1) regulatorní (jež ovlivňují chování aktérů navozením právního vztahu s hierarchickým přenosem politik a pravidel a využívají principu kondicionality), (2) politické (nabývají formu dialogu, jenž stimuluje další spolupráci, deklarací či akčních plánů) a (3) operativní (nástroje technické povahy orientované na proces). Tato typologie nejenže přispívá k zpřehlednění VMP EU, ale navíc je využita i v třetí analytické dimenzi teorie vnějšího vládnutí (úroveň nástrojů). Další výhodou této typologie spatřuji v zahrnutí jak koncepčních nástrojů (respektive některých druhů politických nástrojů: deklarací a akčních plánů), tak operativních výstupů v podobě konkrétních projektů. Sledováním nástrojů lze vyzorovat, do jaké míry se GAM přenesl z koncepční roviny do úrovně implementační, jinými slovy, jak byl skutečně uplatňován.

Procesy začleňování migrace se odehrávají v kontextu celkové politiky vnějších vztahů EU, v níž lze identifikovat *policy targets*, tedy platformy spolupráce, zahrnující dialogy a procesy, jež sdružují aktéry zejména podle geografické lokace a regionální působnosti. Právě konceptualizace a systematizace vnější migrační politiky EU podle platform spolupráce, v nichž je GAM uplatňován, umožnila sledování dalších proměnných: jak implementačních

nástrojů, tak tematický obsah jednotlivých výstupů politiky.

Po rigorózní analýze byly zváženy všechny výstupy, jež byly na podnět GAM zformulovány, a dále pak stávající politiky a dialogy, do nichž se přístup promítl. GAM totiž pod sebou sdružuje aktivity, které již probíhaly v minulosti, ale dnes jsou koncepčně uceleny pod hlavičkou GAM, čímž se do nich promítá jeho „filosofie“. Identifikovala jsem tudíž deset hlavních platforem spolupráce: Evropská politika sousedství, Evropsko-africký proces o migraci a rozvoji, Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, Unie pro Středomoří, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Východní partnerství, Pražský proces, Budapešťský proces, Dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem a Dialog EU se státy skupiny AKT (Afriky, Karibiku a Tichomoří). Jsou to právě tyto platformy, v nichž EU vstupuje se třetími zeměmi do vzájemných vztahů a do nichž se integruje v souladu s principy GAM migrační problematika.

Tento výčet platforem reflektuje jak geografické dimenze (jižní, východní a rozvíjející se dimenzi oblasti Latinské Ameriky, Karibiku a Tichomoří), tak systémovou úroveň spolupráce: platformy zahrnují jak bilaterální úroveň spolupráce, tak subregionální a regionální formu kooperace. Záměrně jsem vynechala dialogy s kontinenty či zeměmi, jež vznikly nedávno, a zvažování výsledků těchto dialogů by bylo předčasné. Stejně tak jako absentují i bilaterální vztahy v oblasti migrace s dalšími zeměmi, jež nepokrývá EPS. Jsem přesvědčena, že již samotných deset platforem představuje pro výzkum dostatečně nosný základ. Dle mého názoru by další, nekonečný výčet bilaterálních vztahů práci jenom uškodil. Nevylučuji však, že v budoucnu mohou již rozvinuté regionální dialogy (například s Asií) či bilaterální vztahy s Indií a Čínou představovat zajímavou nadstavbu již provedeného výzkumu. Na VMP EU je totiž potřeba neustále nahlížet jako na proces měnící se a konsolidující se v čase.

Nastíněnou konceptualizací deklaruji fakt, že vnější migrační politika EU nepředstavuje jeden „režim“, ale množinu různě se protínajících procesů a dialogů na rozličné systémové a geografické úrovni. Kategorizací na výše popsané platformy spolupráce vznikly základní analytické jednotky pro aplikaci teorie vnějšího vládnutí. Jsem přesvědčena, že je to pouze aplikace analytických dimenzí vnějšího vládnutí na jednotlivých platformách, jež umožní celistvé pochopení procesu GAM jak z pohledu institucionální úrovně, negociační úrovně, tak z úrovně nástrojů. Zkoumání vnějšího vládnutí VMP EU pouze z pohledu „izolovaných prvků“ vyňatých z kontextu (pomocí nástroje partnerství pro migraci či readmisních smluv) přináší neoddiskutovatelné zploštění výzkumu. Došlo by tím totiž k opomenutí těch procesů, jež sice tyto nástroje konkrétně nevyužívají, ale zároveň jsou inherentní součástí GAM.

## **Jakým způsobem konceptualizovat vnější vládnutí EU? (výzkumná otázka č. 2)**

Deset identifikovaných platform spolupráce jsem analyzovala teorií vnějšího vládnutí, jež umožnila pojímat oblast VMP EU jako soubor různých forem vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace.

Koncept vnějšího vládnutí předpokládá prostor s velkým počtem úrovní a aktérů, mezi nimiž se projevuje určitý mocenský faktor. Tvůrcem vládnutí nemusí být pouze EU a členské státy (respektive příslušné instituce), nýbrž jsou do procesu zapojeny i nadnárodní a subnárodní aktéři formálního i méně formálního charakteru, již regulují a utvářejí vzájemné vztahy. Vládnutí v mé konceptualizaci nepředstavuje pouze alternativu vládě či postupné nahrazování hierarchických forem politického rozhodování formou síťového vládnutí, nýbrž vykazuje obě složky: jak hierarchické, tak horizontální formy vztahů.

Koncept vnějšího vládnutí EU se posouvá za hranice vnitřního systému víceúrovňového rozhodování EU tím, že zkoumá procesy v prostoru vnějších vztahů EU a slouží k exploraci integrace mezi EU a třetími zeměmi na globální úrovni. Koncept vládnutí tak není omezen na teritorium EU, dochází ke spojení mezi vnitřními a vnějšími mechanismy politik, čímž EU coby mezinárodní aktér, posiluje své schopnosti. V mém chápání se negociační rovina netýká pouze otevírání regulatorních hranic. Vnější vládnutí mapuje nejen přenos *acquis*, nýbrž i pravidel, osvědčených postupů, norem a hodnot mimo dané území směrem ke třetím zemím. Institucionální rozšiřování hranic však dle mého pojetí nesouvisí pouze s otevíráním dosavadních institucí nečlenským subjektům, nýbrž vytvářením nových institucí, formálního či méně formálního prostoru spolupráce mimo EU struktury, v rámci nichž probíhá interakce mezi aktéry.

K vnějšímu migračnímu vládnutí EU přistupuje tato práce jako k organizaci migrační politiky, jež není realizována pouze samotnou EU (jež zůstává nadále iniciátorem), ale dalšími četnými aktéry, jež jsou přizváni. Jako hlavní aktéry vnějšího vládnutí lze považovat EU, nadnárodní instituce EU, státy a státní instituce, nestátní aktéry (nevládní organizace, občanskou společnost, zájmové skupiny na subnárodní nebo regionální) či mezinárodní organizace. Vnější charakter vládnutí tak může být determinován i participací ostatních, mimounijních či nestátních subjektů, jež se rozdílnou měrou podílí na stanovení pravidel a politik. Vnější vládnutí probíhá v prostoru, v němž se množství aktérů dostává do více či méně insitucionalizované formy spolupráce při řešení migračních problémů. Teorie vnějšího vládnutí tak poskytuje vhodnou analytickou perspektivu objasňující právě konstelace těchto aktérů v mezinárodním prostoru.

Vnější vládnutí bylo proto pro účely této práce na základě výše řečeného chápáno v širší

definici jako kontinuální proces, v němž se soubor politických aktérů na úrovni EU, členských států, partnerských zemí a případně dalších společenských aktérů dostává do vzájemné institucionálně-organizační interakce, jež výkonem politiky (vyjednáváním, rozhodováním a uplatňováním politiky) v daném politickém prostoru přispívá ke vzniku různých forem vzájemných vztahů. K vzájemným vztahům dochází jak na bilaterální, subregionální tak regionální úrovni.

Výše zmíněná definice předpokládala tři analytické úrovně vnějšího vládnutí, pomocí nichž jsem nahlížela na platformy spolupráce. Analytické úrovně tvoří (1) institucionální úroveň (typ aktérů, konstelace aktérů a hustota interakcí), (2) negociační úroveň (vyjednávání a obsah agendy, stejně jako monitorovací mechanismus) a (3) úroveň nástrojů vládnutí (jaký typ nástrojů a výstupů vládnutí uplatňuje).

Institucionální úroveň odpovídala složce *polity*, negociační úroveň mapovala sféru *politics* a úroveň nástrojů vládnutí pak představovala oblast *policy*. Využití triády *policy analysis* ve třech analytických úrovních vnějšího vládnutí pomohlo zachytit všechny probíhající procesy. Jednotlivé úrovně jsou tvořeny souborem kritérií, jejichž vzájemná konfigurace vedla k rozlišení dvou forem vládnutí: (1) hierarchie a (2) síťového vládnutí. Zařazením platform spolupráce mezi jednotlivé formy vládnutí pak napovědělo, jaká podoba vztahů mezi EU a třetími zeměmi panuje a zároveň demonstrovalo změnu, jež GAM do vzájemných vztahů přinesl.

Hierarchie se zakládají na institucionalizovaném a centralizovaném vztahu asymetrie mezi EU a partnerskými zeměmi, v němž dochází k zúženému či žádnému prostoru k vyjednávání. EU pracuje ve vertikálním procesu, transferuje předem daná pravidla, která lze jen minimálně či vůbec vyjednat, a to vše s pomocí pravidelných monitorovacích mechanismů. Mechanismus vládnutí představuje harmonizaci, využívající převážně regulatorní nástroje v podobě přenosu *acquis* a jasně daných požadavků a norem. Často je pak pokračování spolupráce podmíněno splněním dalších opatření EU.

Síťové vládnutí na druhou stranu upřednostňuje symetrické, koordinační a horizontální formy spolupráce na základě formálních i neformálních vztahů mezi aktéry. Ti pochází i z nestátní roviny a často mají podobu mezinárodních či mezivládních organizací či soukromých subjektů a občanské společnosti. Toto složení zároveň přispívá k depolitizaci spolupráce, horizontální konstelaci, neboť účastníci se aktéri nejsou pouze politici, ale rovněž experti a technokraté. Podle druhů nástrojů, jež síťové vládnutí využívá, ho lze dále rozdělit na (1) informační síť, (2) implementační síť a (3) regulatorní síť.



Pokud pojmám hierarchii a síťové vládnutí jakožto ideální heuristické nástroje, musím brát v úvahu i celkovou komplexitu empirické reality. Jsem si vědoma, že formy interakce jsou neustále v dynamickém pohybu a přeměně s tím, jak se proces začleňování migrace do vnějších politik neustále vyvíjí. Mnohdy se horizontální formy v rámci jedné platformy mohou vyskytovat ve stínu hierarchie, kdy hierarchické vládnutí ovlivňuje horizontální formy vládnutí, jež z něho mohou vyplývat. Dále tvrdím, že i síťové vládnutí může vykazovat prvky hierarchie. Společně odsouhlasená agenda, jež nachází inspiraci v *acquis*, může být implementována jednostranným, hierarchickým přenosem evropsko-unijního modelu řízení migrace, tedy přenosem kapacitní a znalostní základny a evropských norem směrem ke třetím zemím. Formy vládnutí jako ideální heuristické nástroje problematizuje i provázaný vztah jednotlivých analytických úrovní. Zde vycházím z přesvědčení, že na výslednou formu vládnutí nelze pohlížet pouze optikou jedné úrovně, nýbrž musíme ve výsledné formě vládnutí vidět průsečík interakce všech tří dimenzí.

**Výzkumný cíl č. 2: Analyzovat na vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU konkrétní formy vnějšího vládnutí, jež souvisely s působením Globálního přístupu k migraci v letech 2005-2012.**

**Jaké konkrétní formy vnějšího vládnutí EU ve vnější migrační politice EU v souvislosti s Globálním přístupem k migraci vznikají? (výzkumná otázka č. 3)**

Výsledný přehled analýzy deseti platforem spolupráce ve vnější migrační politice EU optikou vnějšího vládnutí EU odráží níže uvedená tabulka.

**Tabulka č. 20: Přehled výsledných forem vnějšího vládnutí EU v oblasti vnější migrační politiky EU**

<b>Geografická dimenze</b>	<b>Systémová úroveň</b>	<b>Platforma spolupráce</b>	<b>Výsledná forma vnějšího vládnutí EU</b>
jižní, východní	bilaterální	Evropská politika sousedství	hierarchické vládnutí
jižní	regionální	Partnerství EU-Afrika o migraci, mobilitě a zaměstnanosti	síťové vládnutí
jižní	subregionální	Evropsko-africký proces k migraci a rozvoji	síťové vládnutí
jižní	subregionální	Dialog o středomořské tranzitní migraci	síťové vládnutí
jižní	subregionální	Unie pro Středomoří	síťové vládnutí
východní	bilaterální, subregionální	Východní partnerství	hierarchické vládnutí
východní	regionální	Pražský proces	síťové vládnutí
východní	subregionální	Budapešťský proces	síťové vládnutí
západní	regionální	Strukturovaný dialog EU se státy Latinské Ameriky a Karibiku (LAK)	síťové vládnutí
západní	regionální	Dialog EU se státy Afriky, Karibiku, Tichomoří (AKT)	síťové vládnutí

Zdroj: autorka

Jak je z tabulky patrné, v jižní a východní dimenzi dochází jak k síťovému, tak v omezené míře hierarchickému vládnutí. Hierarchické vládnutí probíhá se zeměmi v bezprostřední blízkosti EU, a to v kontextu Evropské politiky sousedství, tedy v jižní a

východní dimenzi, a v kontextu Východního partnerství, tedy opět ve východní dimenzi. Strukturovaný dialog EU se státy LAK a Dialog EU se státy skupiny AKT se vykazoval pouze síťovým vládnutím, což je dáno zejména geografickou vzdáleností s těmito regiony, nekontroverzí vztahů a v případě Strukturovaného dialogu EU se státy LAK i poměrně krátkou dobou, po kterou probíhá.

Co se systémové úrovně týká, je patrná tendence k hierarchickému vládnutí v těch platformách spolupráce, jež vykazují bilaterální spolupráci (EPS, Východní partnerství), v případě Východního partnerství je zahrnuta i úroveň subregionální. Právě bilaterální politika se odehrává v kontextu pevných, institucionálních rámců, v nichž má Unie dostatečný prostor pro přenos pravidel na své sousedy. Většina platform na subregionální úrovni (Evropsko-africký proces k migraci a rozvoji, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Unie pro Středomoří a Budapešťský proces) a všechny platformy na regionální úrovni (Partnerství EU-Afrika o migraci, mobilitě a zaměstnanosti, Pražský proces, Strukturovaný dialog EU se státy LAK a Dialog EU se státy skupiny AKT) pak představují formu vnějšího vládnutí pomocí sítí.

Začleňování otázek migrace do vnějších migračních politik provádí EU hierarchickou formou vládnutí se třetími státy v platformě EPS a v rámci Východního partnerství. Obě dvě platformy zahrnují regiony v blízkosti hranic EU. Pro Unii je proto klíčové zajistit řádné řízení migrace a přiblížit zejména tyto země v bezprostřední blízkosti k *acquis*, svým pravidlům, normám a hodnotám, obecněji řečeno, k evropskému standardu migračního vládnutí.

Východní partnerství se, stejně jako EPS, vyazuje vícevrstvou, flexibilní, sic centralizovanou strukturou. Přestože je jeho organizační struktura otevřena aktérům občanské společnosti, není tento faktor dostatečně vlivný pro zařazení Východního partnerství mezi horizontální vládnutí. Unie plně ovládá jak proces sestavování agendy ve formě akčních plánů EPS (vycházející ze zpráv o stavu země, jež jsou plně v rukou EK), do nichž partnerské státy takřka nemohou zasahovat, tak jejich plnění podléhá důslednému monitoringu zejména ze strany EK. Panuje zde proto velmi zúžený prostor pro třetí země vyjednávat své závazky z důvodu jasné exkluzivity EU. Co se implementace nástrojů a konkrétních výstupů Východního partnerství týká, nový panel k migraci a azylu představuje nástroj pro posílení azylových a migračních systémů východních partnerů, kdy „posílení“ zde lze chápat jako „přiblížení se“ k EU standardům. Obdobně i program IBM, jenž má pomoci třetím zemím se zřízením integrované správy hranic, a opět s přiblížením se k EU standardům, je prezentován jako podmínka pro další spolupráci v oblasti obchodu, víz či pokroku v mobilitě osob. Kondicionalita je obsažena i v politickém nástroji Paktu bezpečnosti a mobility, jenž svazuje

závazky uzavírat readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci taktéž kondicionalitou.

V kontextu EPS působí mnoho institucionálních struktur od technických výborů po ministerská zasedání, do samotných rozhodovacích struktur a institucí EU však třetí země nemohou zasahovat. Toto prostředí vycházející z dohod o spolupráci a dohod o přidružení, na něž navazují akční plány, umožňuje rozvíjení dalších nástrojů: dialogů o migraci či partnerství pro mobilitu. Jakkoli politické nástroje ve formě dialogů o migraci a partnerství pro mobilitu mohou představovat horizontální, symetrické nástroje, jsou tyto nástroje prvním krokem na cestě za nástroji regulatorními s prvky kondicionality ve formě readmisních dohod a vízové liberalizace. Nabídka ze strany Unie je tak podmíněna reformními kroky dotyčných zemí, čímž právě kondicionalita generuje onu aproximaci s migračním *acquis*.

Síťové vládnutí, ve formě informačních implementačních sítí a okrajově v podobě regulatorní sítě, se projevilo v regionálních a ve většině subregionálních platform. Organizační vymezení těchto procesů se leckdy vykazuje vertikální konstelací, tedy pevnou, centralizovanou, politizovanou strukturu, kdy politická úroveň nejen zastřešovala spolupráci, ale silně ji ovlivňovala. Příkladem je Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, Euromed a Dialog EU se státy AKT. Přesto i toto nastavení často zároveň poskytuje příležitost pro neformální kontakty v podobě decentralizovaných jednotek pracovních skupin, workshopů a expertních jednání. Jindy se jedná o čistě regionální, konzultativní, apolitickou či málo politizovanou platformu, jež zajišťuje kontakty mezi migračními experty a úředníky z unijních a partnerských zemí, za široké účasti dalších subjektů. Tímto příkladem budiž Evropsko-africký proces o migraci a rozvoji, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Pražský proces a Budapešťský proces.

Do procesů a dialogů se zapojilo též množství nestátních aktérů včetně mezinárodních organizací a regionálních uskupení. Organizace jako IOM či ICMPD představovaly mnohdy „životní“ podporu procesů. Již zapojení mezinárodních organizací, často s finanční dotací od EU, ukazuje na zřejmou asymetrii vztahů, kdy zejména třetí země jsou závislé na administrativní podpoře a expertíze těchto organizací. Každopádně otevřenost a flexibilita těchto platform umožnila zapojení i dalším aktérům z oblasti expertů, výzkumníků a aktérů občanské společnosti (například FIIAP či Africký institut pro ekonomický rozvoj a plánování).

Horizontálně vyjednaná agenda předpokládala symetrické vztahy bez předem určených podmínek či právních závazků. Mechanismus vládnutí v sítích probíhal formou koordinace pomocí politických a operativních nástrojů, jež fungují i jako mechanismus pro expanzi evropských pravidel směrem na třetí země. I zde docházelo k jednostrannému přesunu

znalostní základny, zdrojů a expertízy od EU (či implementačních organizací) směrem k partnerským zemím s cílem posílit celkovou znalostní a technickou kapacitu třetích zemí. Prvotně společně vyjednaná agenda, do níž i třetí země vkládají své priority a představy, formou akčních plánů a společných deklarací, pak v rámci pracovních skupin, workshopů či jiných operativních setkání nabíraly formu nemanipulativního přesvědčování. Vytváří se společné zájmy, sblížují se pohledy, podle nichž třetí státy modifikují své preference a přizpůsobují se k evropským standardům. Workshopy šíří relevantní znalosti o politice, umožňují výměnu osvědčených postupů mezi aktéry, což vede k postupnému sblížování s politikami třetích zemí s EU, k eventuální standardizaci směřující k harmonizaci, ačkoliv tyto procesy probíhají zdánlivě horizontální výměnou informací. Příkladem výše zmíněného jsou například projekt na podporu Evropsko-afričského dialogu o migraci a rozvoji, harmonizace znalostí úředníků MTMD dialogu, panel k migraci a azylu jako výstup Východního partnerství, pracovní skupiny a workshopy Budapešťského a Pražského procesu (přenos znalostí ICMPD a EU na třetí země) či pilotní projekt operativní spolupráce mezi EU-LAC.

Jakkoli tedy tyto platformy spolupráce představovaly informační a implementační sítě (EUROMED částečně i známky regulatorní sítě), vykazuje tato forma vládnutí hierarchické prvky, jež napomáhají harmonizaci. Tato pozice je v souladu se zjištěními Frédériquea Channaca a Colleen Thouez, kteří tvrdí, že regionální konzultativní procesy sblížují vzájemné pohledy a očekávání, což vede k harmonizaci politik v migrační oblasti (Channac, Thouez 2006). Určitou výjimku tvoří Dialog EU-AKT. Jedná se sice o informační síť sloužící zejména jako posílení základny pro revizi smluv, přesto vykazuje silnou institucionální strukturu. Obsah agendy též tvoří sblížení k *acquis*, avšak záleží pouze a jenom na vzájemném, symetrickém dojednání finální podoby článku 13 CPA.

Závěrem lze shrnout, že síťové vládnutí je jasným důkazem, že k evropskému modelu řízení migrační problematiky, tedy vnějšímu vládnutí EU, může docházet i téměř zcela mimo vlastní evropsko-unijní struktury či otevírání rozhodovacích struktur třetím zemím. Výše provedená analýza rovněž ukázala převahu síťového vládnutí (byť s prvky hierarchie) nad vládnutím hierarchickým v oblasti vnější migrační politiky EU.

#### **Nastala v souvislosti s Globálním přístupem k migraci kvalitativní změna vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi, již oficiálně přístup proklamoval? (výzkumná otázka č. 4)**

Kvalitativní změna, již GAM při svém vzniku proklamoval, se měla odrážet v geografické a tematické vyváženosti, stejně jako v nastolení rovnocenného partnerství mezi EU a třetími zeměmi. VMP EU reprezentuje inovativní doménu pojící vnitřní migrační

politiku EU a vnější politiky EU s tím, že Unie v posledních letech směřuje k etablování VMP jako samostatné politiky. Její signifikance je umocněna nejen rychlou dynamikou uvnitř EU, ale zejména i vývojem na mezinárodním politickém poli.

Vznik GAM byl iniciován jako reakce na zvýšení nelegálních toků do EU z oblasti severní Afriky a jižního Středomoří. Přestože docházelo k prohlubování aktivit i v jiných geografických oblastech než v jižní dimenzi, rétorika jeho „globálního geografického záběru“ značně trpí. Od roku 2009 se totiž konstantně řeší právě situace ohledně zvyšující se nelegální migrace v jižním a východním Středomoří, což odsouvá ostatní geografické lokace do pozadí, přestože i v těchto dalších případech dochází k intenzivní spolupráci na migračních tématech. GAM se v závěrech Evropských rad, oficiálních proklamacích či v nedávných sděleních dává do souvislosti zejména s oblastí jižního Středomoří. Jižní dimenze je bez výhrad nejpalčivější a proto nejviditelnější. Jak však ukázala analýza deseti platforem spolupráce, partnerství intenzivně probíhá či se prohlubuje i v dalších geografických oblastech. Nepopíratelně vznikají i nové dialogy: rozvíjí se Strukturovaný dialog se zeměmi LAK, vzniká nový dialog s Asií (jenž však prozatím nebyl analyzován), probíhá dialog se státy skupiny AKT. To vše se však děje ve stínu aktuálních problémů bezprostředních regionů.

Neuspokojivě to vypadá i s proklamovanou „globálností jeho témat“. Přestože vznikl na popud zvýšené potřeby po společném úsilí vyřešit situaci migračních toků ve Středomoří, od počátku si GAM kladl za cíl právě vyrovnaný, komprehensivní přístup ke všem tématům migrace, tedy k legální a nelegální migraci i vztahu migrace a rozvoje. Později opět zahrnul i problematiku mezinárodní ochrany. Přístup měl též zmírnit určité napětí, jež mezi EU a partnerskými zeměmi panovalo. Na sobě původně „nezávislé“ tematické dimenze byly alespoň rétoricky po určitou dobu udržované, ať už v rovině koncepční – na úrovni proklamací závěrů Rad, společných deklamací a akčních plánů mezi EU a partnerskými zeměmi, tak na úrovni konkrétních výstupů platforem spolupráce. Tematickou trojdimenzionalitu (resp. čtyřdimenzionalitu) převzalo mnoho migračních dialogů a procesů, jež úspěšně zprostředkovaly politický dialog či operativní spolupráci mezi EU a třetími zeměmi. Za tematicky vyvážené lze považovat polovinu zkoumaných platforem spolupráce: Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, MTMD, Pražský proces, Strukturovaný dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem a částečně EUROMED. Tematická vyváženost GAM byla patrná jak na koncepční úrovni proklamací a dialogu, tak odpovídala i jeho implementační rovině. Určitý důraz na nelegální migraci zejména v implementační rovině se projevuje u Evropsko-Afrického procesu o migraci a rozvoji a u Budapešťského procesu. Téma readmisí je předmětem diskuze v Dialogu EU se státy skupiny

AKT.

Od roku 2011 jsou tematické dimenze GAM v hierarchických formách vládnutí, tedy v EPS a Východním partnerství, čím dál tím více propojovány principem kondicionality. Příležitosti pro legální migraci jsou nabízeny za splnění požadavků a podmínek v dalších oblastech, zejména v boji s nelegální migrací. Nabízení pracovní migrace, otevírání vízových dialogů koliduje s obavami veřejnosti z přílivu migrantů z třetích zemí, proto EU volí nejprve usměrnění nelegálních toků, případně aktivity v oblasti legální migrace těmito kroky podmíní. Jak je tomu v případě EPS, po splnění opatření pro boj s nelegální migrací získají partnerské země přístup k lepším formám mobility. Otevírají se jim možnosti pro vízovou facilitaci a liberalizaci. Ujednání o závazcích spojených s uzavíráním readmisních dohod a dohod o vízové facilitaci mají být obsahem i budoucích partnerství pro mobilitu. To by znamenalo, že i horizontální, politický nástroj, jakým partnerství pro mobilitu je, bude obsahovat kondicionalitu, tedy prvek hierarchického vládnutí. Obdobně je tomu i u Východního partnerství. Zde implementovaný program IBM na pomoc třetím zemím při zřízení integrované správy hranic je ztělesněním druhé tematické dimenze GAM, boje proti nelegální migraci. Účast na programu je pak prezentována jako podmínka pro další spolupráci v oblasti obchodu, víz či pokroku v mobilitě osob. V bezprostředním sousedství, jež pro EU představuje strategickou prioritu, nabývají vzájemné vztahy asymetrických forem a tematicky nevyváženého, respektive podmíněného partnerství.

Na druhou stranou se objevují i kroky, jež zahrnují další tematické dimenze GAM do celkového dialogu. V rámci Dialogu ke středomořské tranzitní migraci tak například výstup v podobě internetové i-Map (zajišťující koordinovaný způsob pro boj s nelegální migrací ve Středomoří) je rozšířen o informace spojené s rozvojem, příčinami migrace či o možnosti legální migrace. Je však nepopiratelné, že jakkoli se nové projekty soustředí více na rozvojovou dimenzi, nelegální migrace je stále v popředí. Evropsko-africký proces k migraci a rozvoji, jenž svým názvem evokuje rozvojovou dimenzi, zrcadlí se v koncepčních dokumentech i ve výsledných iniciativách jasné zastoupení všech tematických dimenzí GAM s důrazem na nelegální migraci.

O co vzdálenější platformu spolupráce se však jedná, o to nezávaznější a rovnocenný dialog představuje. Tyto platformy vykazují vyvážená migrační témata bez jakékoli kondicionality, jak je tomu například v případě Strukturovaného dialogu EU se státy LAK. Bez kondicionality operují i další regionální konzultativní procesy, jako je Budapešťský proces, Pražský proces a Dialog o středomořské tranzitní migraci. Souhrnně řečeno, většina

zkoumaných procesů (osm z deseti) vykazovaly znaky síťového, horizontálního způsobu vládnutí, z nichž pět pracovalo po tematické stránce vyváženě.

Odpověď na kvalitativní rozměr vztahů v podobě proklamovaného rovnocenného partnerství již nabídly závěry u předchozí výzkumné otázky (výzkumná otázka č. 3). S nejbližšími sousedy jsou udržovány hierarchické vztahy. Pokud ve vzdálenějších platformách dochází k symetričtějším formám vládnutí, pak i tyto formy síťového vládnutí vykazují hierarchické prvky (jednostranný přenos a přijetí evropského modelu migračního vládnutí). Síťové vládnutí zároveň může probíhat i ve stínu těchto hierarchií, kdy hierarchie předchází síťovému vládnutí. Například podepsání readmisních dohod otevírá příležitost pro pokračování dialogu a operativní spolupráci mezi EU a třetí zemí. Konkrétněji řečeno, implementací readmisních mechanismů se posiluje tzv. udržitelný návrat, jenž je následně podporován programovými iniciativami ve třetí zemi. Na druhou stranu bylo demonstrováno u Východního partnerství, že i regulatorní nástroje mohou tvořit součást širšího politického nástroje, v tomto případě součást dialogu o tzv. paktech bezpečnosti a mobility.

Na základě výše řečeného lze konstatovat, že snahy o komplexnost a globálnost témat GAM se odehrávají vedle primárních bezpečnostních zájmů Unie v podobě upřednostňovaného boje proti nelegální migraci a odstupňovaného, podmíněného přístupu. Region Středomoří představuje strategickou prioritu pro EU i pro jednotlivé členské státy, jež s dotčenými zeměmi udržují aktivní bilaterální vztahy. Přestože měla vnější dimenze migrační politiky ambiciózní cíl globální iniciativy, převážně se zaměřuje, ať už v politických prohlášeních Evropské rady, závěrech Rady SVV či ve sděleních Komise, na efektivnější aplikaci GAM na státy Evropské politiky sousedství, východní Evropy a západního Balkánu. Tyto regiony mají nepopíratelně bezprostřední a největší vliv na migrační situaci v Evropě. S určitým zjednodušením lze konstatovat, že podobné události, jež umožnily zrození GAM (nelegální vstupy migrantů do EU), jeho původní filosofii pohřbívají (opětovné zaměřování se na nelegální migraci).

Unii však nelze ubrat migrační vládnutí v podobě horizontálních, vyvážených, konzultativních procesů ve vzdálenějších regionech, jejichž síla a význam bude zajisté v budoucnosti narůstat. Příkladem budiž Budapešťský proces, Pražský proces, Evropsko-africký proces o migraci a rozvoji či Partnerství EU a Afriky pro migraci a mobilitu. Oproti bezprostředním regionům dochází v těchto platformách spolupráce k migračnímu vládnutí bez větších kontroverzí a problémů.

**Výzkumný cíl č. 3: Vyvodit z analýzy vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace obecnější**



## **charakteristiky EU jakožto mezinárodního aktéra.**

### **Jakou mezinárodní roli lze díky vnějšímu vládnutí EU v oblasti migrace Unii připsat? Chová se EU jako měkký hegemon? (výzkumná otázka č. 5).**

Předložená práce presumuje VMP EU jakožto politickou arénu, díky níž nabývá Unie proaktivnější pozici mezinárodního hráče na poli migrace. V návaznosti na výše uvedené výzkumné cíle a otázky jsem přesvědčena, že výsledky vnějšího vládnutí je užitečné zasadit do širší reflexe o mezinárodní roli EU.

Předložená práce zkoumala teorii vnějšího vládnutí vztahy mezi EU a třetími zeměmi v oblasti migrační politiky. Jako bylo ukázáno, tyto vztahy jsou utvářeny procesy politických a případně společenských aktérů na úrovni EU, členských států a partnerských zemí. Vnějšími vládnutím se aktéři dostávají do vzájemné institucionálně-organizační interakce, jež výkonem politiky (formováním, vyjednáváním, rozhodováním a uplatňováním politiky) v oblasti VMP EU přispívají ke vzniku hierarchických a síťových forem vládnutí. Práce demonstrovala, že hierarchické, avšak i horizontální formy vládnutí často zprostředkovávají jednostranný, asymetrický přenos *acquis*, pravidel, evropsko-unijních norem a pravidel, respektive evropský model řízení migrační problematiky, směrem k partnerským zemím. Pod rétorikou symetrického a rovnocenného partnerství operuje EU nejen jako „aktivátor norem“, nýbrž mnohdy jako jejich „autoritativní alokátor“ (Kohler-Koch, Eising 1999: 5).

Formy vnějšího migračního vládnutí vznikají jako struktury, pomocí nichž EU zvládá problémy vzniklé ze vzájemné závislosti. Vnější vládnutí EU lze spatřovat jako odpověď na určitý, vnější problém (srov. Friis, Murphy 1999: 214). Základním principem vnější dimenze určité politiky je princip, že evropsko-unijní bezpečnost závisí na vzájemných vztazích, proto je pro EU výhodnější intenzivní spolupráce s třetími zeměmi, čili „vzájemné přizpůsobování se v politikách, jež zlepší blaho a prosperitu EU“ (Lake 1999: 25, Keohane 1984 in Balzacq 2009b: 3). Podobně i Sandra Lavenex spatřuje ve vnějším vládnutí Unie dva cíle: jednak stabilitu, a jednak integraci se sousedstvím (Lavenex 2004: 685). V souladu s výše uvedeným a se zjištěnými závěry lze procesy vnějšího vládnutí ve sféře VMP EU vnímat jednak jako prostředek zlepšující fungování samotného prostoru SVV a zajišťující celkovou bezpečnost Unie, stejně tak jako cíl zahraniční politiky v podobě stabilizace vnějšího regionu, což pramení ze vzájemné závislosti (srov. Rijpma, Cremona 2007 in Balzacq 2009b: 2; Rees 2008: 98; Sterx 2008; Boin, Ekengren, Rhinard 2006 In Wolff et al. 2009b: 10-11). Sandra Lavenex a Nicole Wichmann tuto skutečnost na případu Evropské politiky sousedství charakterizují jako „vnější vládnutí vnitřní bezpečnosti EU“, což se týká „způsobu vládnutí,

jímž chce EU přimět země EPS k účasti na realizaci svého vnitřního bezpečnostního projektu“ (Lavenex, Wichmann 2009: 84). Lavenex dokonce hovoří o „vnější projekci vnitřních řešení“ (Lavenex 2004: 695).

Strategie vnějšího rozměru z roku 2005 poukazovala na to, že „vnější rozměr spravedlnosti a vnitřních věcí přispívá k vytváření vnitřního prostoru svobody, bezpečnosti a práva a současně podporuje politické cíle Evropské unie v oblasti vnějších vztahů, a to včetně sdílení a prosazování hodnot svobody, bezpečnosti a práva ve třetích zemích“ (Evropská komise 2005b: 4). Unie uznává, že „vnitřní a vnější aspekty bezpečnosti EU jsou navzájem neoddělitelně propojeny. Společnosti založené na dobré správě věcí veřejných, demokracii, právním státě a úctě k lidským právům budou účinněji předcházet domácím hrozbám jejich vlastní bezpečnosti a rovněž budou více schopné a ochotné spolupracovat v boji proti společným mezinárodním hrozbám“ (Evropská komise 2005b: 5). Argument pro vstup Unie do vztahů se zeměmi v těsné blízkosti a ve vzdálenějších oblastech tak spočívá jak na zajištění evropských zájmů, tak na podpoře evropských hodnot vně EU. Jak ostatně poznamenává Frank Schimmelfennig, podle tzv. teze domácí analogie preferujeme takové mezinárodní prostředí, jež je řízeno dle našich principů, zrcadlících fundamentální základy EU a evropské integrace (Schimmelfennig 2007: 9). Slovy Gregory Mouniera, se „samotná vnější projekce základních hodnot a norem EU stala důležitým prostředkem pro zajištění vlády práva, základních práv, stability a bezpečnosti na území EU“ (Mounier 2009: 48). EU vnějším vládnutím manifestuje snahy chránit sebe a rozšířit si vliv na své sousedství s tím, že ponechá své hranice otevřené a propustné. Podobně i Sinikukka Saari argumentuje, že „výzva pro EU spočívá ve zvýšení bezpečnosti a svobody v rámci EU nikoli exkluzí a marginalizací vnějších aktérů, nýbrž urovnáním a podporou interakcí s těmito státy“ (Saari 2006: 8). Vnější hranice se stávají zónou interakce, příležitostí a výměn (Dimitrova 2010: 1).

Odhlédneme-li od konstelace vzájemné závislosti mezi EU a partnerskými zeměmi, lze najít alternativní vysvětlení pro způsoby vnějšího vládnutí v sektorové dynamice. Dle institucionálního vysvětlení vzniká vnější vládnutí na základě vnitřních procesů, neboť mezi vnitřním a vnějším vládnutím existuje silná institucionální vazba (Lavenex, Schimmelfennig 2009: 802). Dynamika a vzorce vnějšího vládnutí pak reflektují spíše rozšiřující se oblasti funkcionalistické regionální integrace než geopolitickou strategii mezinárodního aktéra. Dle tohoto názorového proudu není vnější dimenze EU výsledek zahraniční politiky, nýbrž odráží konzistentní právní a organizační struktury uvnitř samotné EU (blíže viz Lavenex, Schimmelfennig 2009: 802; Lavenex et al. 2009: 814). Neupírám nosnost tohoto názorového proudu, přesto spatřuji dynamiku procesu závislou zejména na vnějších vlivech.

EU je v oblasti migrace vnějšími okolnostmi donucena vstupovat do kooperativních vztahů s nejbližšími sousedy i se zeměmi vzdálenějších regionů. Unie sama vytváří a uzpůsobuje své politiky jako reakci na měnící se vývoj ve třetích zemích. Zejména bezprostřední sousedství je pro Unii takřka vitální a události arabského jara a následný vývoj urychlily částečné přehodnocení celého konceptu GAM (např. propojením jednotlivých tematických dimenzí principem kondicionality). Jak již dříve poznamenal Ginsberg, „proudy globální politiky nutí EU reagovat kroky, které nevychází z vnitřního trhu, nýbrž z mezinárodního systému“ (Ginsberg 1999: 435). Z důvodu vzájemné závislosti není EU schopna sama vyřešit problémy, se kterými se potýká, mezinárodní spolupráce se stává nezbytnou. Na globální úrovni operuje „řada režimů, norem pravidel a institucí, které ovlivňují rostoucí počet politických problémů“ (Barša, Císař 2008: 391). Vedle unilateralismu jako odpovědi na výzvy globalizace je zde „mnohost typů mezinárodní kooperace“ a státy se uchylují k uzavírání bilaterálních režimů či k regionální spolupráci (Barša, Císař 2008: 391). Vzájemná mezinárodní závislost zapříčinila proliferaci vládnutí do mezinárodních vztahů. Evropa má eminentní zájem účastnit se a regulovat globální migrační režim, avšak sama postrádá schopnost toto řízení migrace zvládat. Vnější vládnutí v oblasti migrace je tak v mém chápání prvotní odpovědí na globální rozsah problematiky migrace.

Jak již bylo naznačeno, cílem vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace je stabilizace blízkého sousedství a externalizace problémů, na nichž se EU nemůže sama dohodnout, jako způsob ochrany vůči vnějšímu prostředí. Argumentují, že migrace v EU představuje bezesporu bezpečnostní téma. Inkluze a expanze GAM, jinými slovy pokusy o komprehensivní charakter migrace v podobě například prosazování rozvojového aspektu migrace, je pak vedlejší produkt této bezpečnostní snahy. Podobně i klíčové koncepty GAM, jakými je partnerství, solidarita či sdílená odpovědnost jsou ve stínu kontrolní metody spolupráce. Tento argument konvenuje s názorem Jana Zielonky, podle něhož podpora norem může sice přinést třetím stranám určité výhody, avšak jedná se o druhořadý cíl (*secondary achievement*), neboť vnější politiky EU jsou ve skutečnosti navrženy tak, aby v prvé řadě chránily a podporovaly zájmy členských států (Zielonka 2008: 480). V zájmu EU je tak vytvořit stabilní prostředí, v němž může Unie rovněž prosazovat své obchodní, ekonomické i bezpečnostní zájmy.

Vnější migrační politika EU, tedy vnější projekce a difuze základních hodnot a norem EU představujících obecný evropský standard (vnitřního) migračního vládnutí, stejně jako migračního *acquis*, je důležitým nástrojem pro zajištění vlády práva, základních práv, stability, pořádku a bezpečnosti vně EU. EU lze touto logikou připodobnit k měkkému

hegemonovi, jenž používá svůj diplomatický, ekonomický a normativní vliv formou politického dialogu i praktické spolupráce (proto měkký) k vytváření řady asymetrických vztahů (proto hegemon), jež usnadňují aktivní přenos jeho politik, hodnot a norem (srov. Haukkala 2008: 1602; Hettne, Söderbaum 2005: 536). „Měkkost“ EU spočívá v přenosu hodnot, praktik a politik, jež vedou k přibližování třetích zemí s EU a jež nejsou založeny na přímé síle a donucení, nýbrž na otevřeném, flexibilním dialogu a na ekonomické a diplomatické moci. Tento, často inkluzivní dialog, zahrnuje i interakce s dalším množstvím nestátních aktérů v podobě zapojení občanské společnosti či mezinárodních a nevládních organizací. Přenos norem, znalostí a politik lze spatřovat rovněž v budování kapacit třetích zemí, kdy například zlepšováním znalostí úředníků a budováním informační základny dochází opět k sblížení pohledů a k určité standardizaci s evropsko-unijním pohledem s cílem jednostranného posilování institucí.

Hegemonem se EU stává projektováním své moci vně svých hranic „tvrdou cestou“, tedy asymetrickými, hierarchickými vztahy (či horizontálními vztahy, jež však vykazují prvky hierarchie) za účelem dosažení vlastního strategického zájmu, nikoli primárně za účelem vytvoření ryzího, partnerského a vyváženého dialogu. EU si země pro spolupráci vybírá pečlivě dle strategického významu z hlediska migračního tlaku, readmisní problematiky či ochoty a připravenosti na straně partnerů. Hegemonie EU je vyjádřena i podmínkami, jež si za spolupráci určuje, a přístup ke třetím zemím se odvíjí od dosažených výsledků těchto zemí. Přestože vzájemné vztahy jsou tematicky postaveny na Globálním přístupu k migraci, jednotlivé pilíře jsou podmíněny: podpora mobility a uvolňování vízového režimu v podobě uzavírání dohod o vízové facilitaci či vízového dialogu s cílem vízové liberalizace je podmíněno pokroky v reformách. Navíc se státy zavazují k splnění opatření v boji proti nelegální migraci, zpětnému přebírání nelegálně pobývajících osob, v boji proti převaděčství a obchodu s lidmi a či budování vlastních kapacit na zvládnutí migrace. Moc je aplikována hegemonickou cestou pomocí asymetrických vztahů, které zastávají jednostranný výklad norem a hodnot, aniž by ti, kteří hodnoty EU přijímají, byli zapojeni do ryzího dialogu o obsahu a významu těchto norem (Hettne, Söderbaum 2005). Tomu odpovídá negociační úroveň hierarchického vládnutí, kdy dochází k transferu předem daných pravidel bez možnosti většího zapojení třetích zemí do vyjednání podmínek.

Jak dokládá provedená analýza deseti platform spolupráce, strategické zájmy EU se soustředí zejména na těsné sousedství EU (v tomto případě Evropská politika sousedství a Východní partnerství). Platformy spolupráce v těsné blízkosti vykazují nevyrovnaný či podmíněný Globální přístup k migraci. Platformy ve vzdálenějších regionech pak mají

charakter regionálních konzultativních procesů, jež svou nezávazností předurčují větší vyrovnanost GAM. Avšak i v těchto případech jedná EU jako měkký hegemon, jelikož jsou vztahy poznamenány asymetričností v podobě jednostranného přenosu modelu evropského migračního vládnutí v podobě praktik, norem a hodnot.

Právě pro tuto nereciprocitu a nedostatečnou motivaci pro vnější aktéry je EU kritizována. Vnější vládnutí je slovy Eleny Korostelevy „inherentně jednostranné a eurocentristické“ (Korosteleva 2011: 250). Přestože cíle vnějšího vládnutí (stabilita, prosperita a bezpečnost za hranicemi Evropy) jsou „chvályhodné“, vychází jednoznačně ze strany EU, aniž by se s nimi vnější aktéři ztotožnili. (Korosteleva 2011: 250-251).

Přesto jsem, na rozdíl od Korostelevy, přesvědčena, že Globálním přístupem k migraci vznikl nový, specifický model zvládnání vnější migrace. A to i přesto, že vzájemné vztahy obsahují mnoho znaků „starého vládnutí“, v podobě asymetrického vztahu mezi EU (*insiders*) a třetími zeměmi (*outsiders*). Samotné zapojení třetích zemí do vyjednávání, nezávisle na formě i výsledcích, již může být chápáno jako cíl vnější migrační politiky EU. V tomto kontinuálním „vyjednávacím pořádku“ spolu funguje EU, členské státy a partnerské země, což směřuje k bodu, kdy celý proces je stejně tak důležitý jako výsledek (Smith 1996a: 259 in Friis, Murphy 1999: 11).

## **Závěrem**

Předložená disertační práce analyzovala vnější vládnutí EU ve vnější migrační politice EU. Na základě provedeného výzkumu lze konstatovat, že teorie vnějšího vládnutí se jeví jako vhodný heuristický nástroj pro strukturování empirických dat zkoumaných na vztazích mezi EU a třetími zeměmi v oblasti migrace. Jsem přesvědčena, že komplexně zohledňuje všechny interakce, jež mezi EU a třetími zeměmi vznikají. Práce provedla analýzu vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi a zhodnotila Globální přístup k migraci jako koncepční rámec pro vnější migrační politiku EU aplikací konceptu vnějšího vládnutí. Tímto se práce snažila přispět k prohloubení znalosti o vnějším vládnutí EU jako teoretickém konceptu pro studium vnějších vztahů EU. Oproti literatuře aplikující vnější vládnutí na země zapojené do procesu rozšíření EU či na regiony v bezprostředním sousedství rozšiřuje předložená práce znatelně geografický záběr vnějšího vládnutí EU.

Formy vnějšího vládnutí představují struktury, pomocí nichž politické jednotky zvládají svoji vzájemnou závislost. Oproti současnému teoretizování však tato práce předpokládá, že vnější vládnutí není založeno pouze na rozšiřování regulační hranice a organizační hranice. Institucionální struktury, v nichž dochází k vnějšímu vládnutí, mohou vznikat rovněž mimo

vlastní instituce EU. Negociační úroveň a úroveň nástrojů pak odmítá stávající úzké vymezení v podobě rozšiřování regulačních hranic v podobě přenosu (pouze) právních norem. Tato práce zakládá dynamiku vztahů rovněž na šíření a sdílení hodnot, norem, informací a osvědčených postupů s využitím rozličných, tedy nejen regulačních nástrojů. Toto rozšíření stávající teorie tudíž předpokládá i třetí analytickou dimenzi, a to úroveň nástrojů vládnutí.

Zjištěné výsledky a závěry byly zasazeny do kontextu výzkumných cílů, čímž byly odpovězeny výzkumné otázky. Zároveň takto nastavený teoretický rámec umožnil aplikaci výsledků na diskusi o charakteru EU ve vnějších vztazích. Tím jsem vsadila sledované téma do širšího rámce, který zkoumá mezinárodní charakter, jenž si EU svými vnějšími migračními vztahy buduje.

V porovnání s ostatními publikačními výstupy nabízí předložená práce obsahově ucelenou studii na téma vnější migrační politiky EU, jež nebyla zatím do takové hloubky či záběru zkoumána. Studie představila upravený heuristický nástroj v podobě analytického rámce vnějšího vládnutí. Z metodologického hlediska studie pracovala s formátem disciplinované interpretativní případové studie. Interpretovala a vysvětlovala událost (GAM, tedy integraci migrace do vnějších vztahů EU) aplikací modifikované teorie (teorie vnějšího vládnutí EU) na nový terén (oblast vnější migrační politiky EU). Práce byla v rozdílných mírách příkladem exploratorního a explanatorního výzkumu, kdy s přihlédnutím k empirickému materiálu a prozkoumávání málo probádaného tématu upravila stávající koncepty, s nimiž teorie vnějšího vládnutí EU pracuje. Explanatorním vysvětlováním vztahů ve VMP EU při aplikaci teorie vnějšího vládnutí došlo zároveň k samotné úpravě stávající teorie. Nejednalo se však o „testování teorie“ (Odell 2001: 163), nýbrž rozšíření teorie o sledování nového fenoménu a o vylepšení teorie, jakkoli představovala teorie stále „vodítko“ pro práci s případem.

Analytické úrovně teorie vnějšího vládnutí, stejně jako i přítomné proměnné v jednotlivých úrovních, shledávám za dostačující. Jsem si však vědoma, že ideální typy, jež analytické dimenze vymezují, tedy hierarchie a síťové vládnutí, se nevyskytují ve své čisté podobě. Horizontální vládnutí téměř bez výjimky obsahovalo hierarchické prvky. Obdobně i přes vertikální konstelace aktérů vykazovaly některé platformy spolupráce horizontální vládnutí, naopak v jiné platformě i přes zapojení občanské společnosti byly navozeny hierarchické vztahy vládnutí. Některé proměnné v analytických rovinách tedy byly upozaděny převažujícími faktory v jiné dimenzi, což následně vedlo k přiřazení celé platformy pod danou formu vládnutí. Základním vodítkem pro přiřazení platformy spolupráce pod tu či onu formu vládnutí však zůstával předpoklad nahlížet na jednotlivé linie jako celek.

Zvolené časové období i tematický rozsah práce považuji za dostačující. Předložený text se snažil přispět k rozšíření znalosti spíše opomíjené oblasti vnější migrační politiky EU. Práce zároveň chtěla přispět k hlubšímu ukotvení teorie vnějšího vládnutí, proto si klade nároky na zevšeobecnění zkoumaného teoretického rámce. Získané poznatky z modifikace teoretického konceptu vnějšího vládnutí je dle mého názoru možno využít pro zkoumání vnějších aspektů jiné, sektorové politiky EU.

Jakkoliv bylo na EU nahlíženo v této práci primárně jako na samostatného aktéra, není možné zcela upozadit vnitřní dimenzi politického rozhodování mezi jednotlivými subjekty uvnitř Unie. Ta je v celém procesu důležitá, přestože nepředstavovala primární akcent této práce. Za kroky definovat Globální přístup k migraci jako samostatnou vnější migrační politiku EU stojí snaha posílit nezávislé postavení této politiky ve vztahu k ostatním sektorovým politikám EU (společná migrační politika, politika vnějších vztahů EU, rozvojová politika). Konkrétněji řečeno, GAM by měl touto logikou představovat nadstavbu než pouhý nástroj implementace cílů zahraniční politiky EU. Tento vývoj je však závislý na celkové vnitřní dynamice všech aktérů. Pro budoucí výzkum by bylo zajisté zajímavé prozkoumat dynamiku vnitřních procesů, zájmů a konfliktů mezi aktéry na úrovni EU (konkurence DG HOME a DG DEV, EEAS, zájmy jednotlivých pracovních skupin Rady EU), členských států a institucí, jež směřují k formulování postoje Unie jako aktéra předstupujícího před třetí země. Mnohdy totiž vstřícný postoj EK a EEAS, například k uzavírání dohod o usnadnění vízového styku, koliduje se zdrženlivějšími postoji členských států.

Činím závěry této práce s přihlédnutím k faktu, že vnější vládnutí zahrnuje kontinuální procesy, jež neustále mění svoji podobu. Popsanými procesy vzniká i další dimenze vztahů mezi partnerskými zeměmi (tj. nečleny Unie) navzájem, jež platformy spolupráce posilují. Další dimenzi tvoří rovněž vztah jednotlivých platforem a procesů navzájem, kdy dochází nejen k jejich překrývání a splývání, ale rovněž určité konkurenci, jak bylo naznačeno u Pražského a Budapešťského procesu. I cestou zkoumání těchto dimenzí by se případný budoucí výzkum mohl ubírat.

## 7. PRAMENY A LITERATURA

### 7.1 Prameny

*A Joint Africa-EU Strategy*. 2007. The EU-Africa Strategic Partnership ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_joint_strategy_en.pdf)).

*Action Plan*. 2006. Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development. Rabat: 10 - 11. 7. (<http://www.dialogueuroafricainmd.net/web/uploads/cms/Rabat%20Conference%20Action%20Plan.pdf>).

*Agreed Ministerial Conclusions*. 2007. First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration, Algarve, 18 – 19. 11. (<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSEuromed.pdf>).

*Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration*. 2009. Launch of the EU- LAC Dialogue on migration. Brussels: 30. 6. ([http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working\\_group\\_migration/meetings/27\\_28\\_01\\_2010\\_brussels/dossier/basis\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/basis_en.pdf)).

*Ecowas Member States*. Nedatováno (<http://www.ecowas.int/>).

EEAS. Nedatováno. *Preparatory Events and Dialogues leading up to the Madrid Summit* ([http://eeas.europa.eu/lac/madrid2010/events/events\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/lac/madrid2010/events/events_en.htm)).

*EU-Egypt Action plan*. Nedatováno ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/egypt\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf)).

EU-LAC. 2011. *Promoting the Link between Migration and Development: Migration Profiles, Institutional Strengthening and Productive Remittances*. Workshop, Bogota, 13-14. 10. ([http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=178:13-14-october-workshop-2011-bogota-colombia&catid=115:conferences-and-events&Itemid=726&lang=en-GB](http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=178:13-14-october-workshop-2011-bogota-colombia&catid=115:conferences-and-events&Itemid=726&lang=en-GB)).

EU-LAC. Nedatováno. *Cooperation between the EU and LAC region. Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development politics* (<http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php?lang=en-GB>).

*EU-Lebanon Action Plan*. Nedatováno ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_en.pdf)).

Europa. 2011a. *The European Commission's response to the migratory flows from North Africa*. Press Release, 8. 4.



<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>).

Europa. 2011b. *Frequently Asked Questions: Fostering strategic dialogue and partnership with non-EU countries*. Press Release, 18. 11.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/800&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

Europa. 2011c. *Cooperation with non-EU countries in the Global Approach to Migration and Mobility*. Press Release, 18. 11.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/801&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

Europa. 2011d. *Migration flows and asylum and their impact on Schengen*. European Parliament Strasbourg, Speech by the President of the European Commission José Manuel Durão Barroso. Press Release, SPEECH/11/322 , 10. 5.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/322>).

Europa. 2011e. *Stronger cooperation and mobility at the centre of the renewed EU migration strategy*. Press Release. Brussels: 18. 11.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1369&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

Europa. 2011f. *Commission proposes better management of migration to the EU*. Press Release. Brussels: 4. 5.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/532&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

Europa. 2012a. *EU bolsters its support to reformers in its Southern and Eastern neighbourhoods*. Press Release. Brussels: 15. 5.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/474&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

Europa. 2012b. *Commissioner Štefan Füle: Press remarks after the launching of the informal Eastern Partnership dialogue in Chisinau*. Press Release, Brussels: MEMO/12/412, 5. 6.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/412&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

*EU - Tunisia Action plan*. Nedatováno

[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf)).

Euro-African Migration and Development Process. 2012. *Meeting of High Level Representatives Follow-up to the 3rd Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development* (<http://www.dialogueeuroafricanmd.net/web/index.php/news-and-events/meeting-of-high-level-representatives-follow-up-to-the-3rd-euro-african-ministerial-conference-on-migration-and-development>).

Europeaid nedatováno. *The Cotonou Agreement*

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm)).

Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. 2011. *Joint Communication: A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean*. Brussels: COM (2011) 200 final, 8. 3. ([http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf)).

Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. 2012a. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Delivering on a new European Neighbourhood Policy*. Brussels: JOIN (2012) 14 final, 15. 5. ([http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/delivering\\_new\\_enp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_en.pdf)).

Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. 2012b. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Eastern Partnership: A roadmap to the autumn 2013 Summit*. Brussels: JOIN (2012) 13 final, 15. 5. ([http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/e\\_pship\\_roadmap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/e_pship_roadmap_en.pdf)).

Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. 2012c. *Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral dimension*. Joint Staff Working Document. Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Eastern Partnership: A Roadmap to the autumn 2013 Summit. Brussels: SWD (2012) 109 final, 15. 5. ([http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/e\\_pship\\_bilateral\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/e_pship_bilateral_en.pdf)).

Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. 2012d. *Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the multilateral dimension*. Joint Staff Working Document. Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Eastern Partnership: A Roadmap to the autumn 2013 Summit. Brussels: SWD (2012) 108 final, 15. 5. ([http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/e\\_pship\\_multilateral\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/e_pship_multilateral_en.pdf)).

Evropská komise. 1991. *Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration*. SEC (91) 1855 final. Brussels, 23. 10. ([http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration\\_policy\\_SEC\\_91\\_1855.pdf](http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf)).

Evropská komise. 1994. *Communication to the Council and to the European Parliament on the immigration and asylum policies*. Brussels: COM (94) 23 final, 23. 2. ([http://aei.pitt.edu/1262/1/immigration\\_asylum\\_COM\\_94\\_23.pdf](http://aei.pitt.edu/1262/1/immigration_asylum_COM_94_23.pdf)).

Evropská komise. 2002. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Integrating migration issues in the European Union's relations with Third Countries*. Brussels: COM 2002/0703 final, 3. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0703:EN:NOT>).

Evropská komise. 2004. *Communication on European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*. Brussels: COM (2004) 373 final, 12. 5. ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)).

Evropská komise. 2005a. *Communication from the Commission to the Council and European Parliament. Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-Up to Hampton Court*. Brussels: COM (2005) 521 final, 30. 11. (<http://www.statewatch.org/news/2005/dec/com-621-05-migration.pdf>).

Evropská komise. 2005b. *Communication on a strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice*. Brussels: COM (2005), 491 final, 12. 10. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0491:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2006. *The Global Approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy*. Brussels: COM (2006)0735 final, 30. 11. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*. Brussels: COM (2007) 247 final/2, 8. 6. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:REV1:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*. Brusel: COM (2007) 248 final, 16. 5. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007c. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Common Immigration Policy*. Brussels: COM (2007) 780 final, 5. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007d. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Common Immigration Policy = Interim progress report on the Global Approach to Migration*. Brussels: 16239/07, 10. 12. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16239-ad01.en07.pdf>).

Evropská komise. 2007e. *Communication from the Commission - A Strong European Neighbourhood Policy*. Brussels: COM (2007) 774 final, 5. 12. ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf)).

Evropská komise. 2008a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*. Brussels: COM(2008) 359 final, 17. 6. (<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF)).

Evropská komise. 2008b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Strengthening the Global Approach to migration: increasing coordination, coherence and synergy*. Brussels: COM (2008) 611 final, 13. 10. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2008c. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. Brussels: COM(2008) 319 (Final), 20. 5. ([http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com08\\_319\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com08_319_en.pdf)).

Evropská komise. 2008d. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership*. Brussels: COM(2008) 823 final, 3. 12. ([http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern\\_partnership/documents/eastern\\_partnership\\_communication\\_from\\_the\\_commission\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/eastern_partnership_communication_from_the_commission_to_the_european_parliament_and_the_council_en.pdf)).

Evropská komise. 2008e. *Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership*. Brussels: SEC(2008) 2974/3 ([http://ec.europa.eu/culture/documents/staff\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/documents/staff_working_document_en.pdf)).

Evropská komise. 2008f. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions – Policy Plan on Asylum, an Integrated Approach to Protection across the EU*. Brussels: COM (2008) 360 final, 17. 6. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2009a. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague programme and action plan*. Brussels: COM/2009/0263 final, 10. 6. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2009b. *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Ministers, December 8, 2009*. Eastern Europe and Central Asia Meeting doc. 319/09, 1. 12. ([http://eeas.europa.eu/eastern/docs/2009\\_eap\\_implementation\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/2009_eap_implementation_report_en.pdf)).

Evropská komise. 2010a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme*. Brussels: COM (2010) 171 final, 20. 4. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2010b. *Communication from the Commission - Europe 202: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: COM (2010) 2020 final, 3. 3. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2010c. *European Neighbourhood Policy*. The Policy: How does the European Neighbourhood Policy work, 30. 10. ([http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm)).

Evropská komise. 2010d. *European Neighbourhood Policy*. The Policy: What is the European Neighbourhood Policy? ([http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm)).

Evropská komise. 2010e. *Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*. Brussels, COM (2010) 379 final, 13. 7. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2010f. *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer*. Brussels: COM (2010) 378 final, 13. 7. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2011a. *Annex 1 to the AAP 2011 part 2 of the Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the field of Migration and Asylum* ([http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af\\_aap\\_2011\\_dci-migr\\_p2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap_2011_dci-migr_p2.pdf)).

Evropská komise. 2011b. *Communication From the Commission To The European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - On Cooperation in the Area of Justice and Home Affairs within the Eastern Partnership*. Brussels: COM (2011) 564 final, 26. 9. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0564:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2011c. *Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů - Dialog se zeměmi jižního Středomoří o migraci, mobilitě a bezpečnosti*. Brusel: KOM (2011) 292, 24. 5. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:CS:PDF>).

Evropská komise. 2011d. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Evaluation of EU Readmission Agreements*. Brussels: COM (2011) 76 final, 23. 2. ([http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM\\_PDF\\_COM\\_2011\\_0076\\_F\\_EN\\_COMMUNICATION.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0076_F_EN_COMMUNICATION.pdf)).

Evropská komise. 2011e. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Communication on migration*. Brussels: COM (2011) 248 final, 4. 5. ([http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf)).

Evropská komise. 2011f. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Global Approach to Migration and Mobility*. Brussels: COM (2011) 743 final, 18. 11. ([http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v9.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf)).

Evropská komise. 2011g. *A better management of migration to the EU*. Press conference on communication on migration. Brussels: Speech/11/3104. 4. 5. (<http://www.eu>

[un.europa.eu/articles/en/article\\_11001\\_en.htm](http://un.europa.eu/articles/en/article_11001_en.htm)).

Evropská komise. 2011h. *Eurostat. Population and social conditions*. Brussels: European Commission ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF)).

Evropská komise. 2011ch. *Commission Staff Working Paper accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Annual Report on Immigration and Asylum (2010)*. Brussels: European Commission, SEC(2011) 620 final, 24. 5. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10772-ad01.en11.pdf>).

Evropská komise. 2011i. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Výroční zpráva o přistěhovalectví a azylu (2010)*. Brusel, KOM (2011) 291 v konečném znění, 24. 5. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0291:FIN:CS:PDF>).

Evropská komise. 2012a. *European Neighbourhood Policy. European Neighbourhood Policy - Reference documents*, 21. 5. ([http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm)).

Evropská komise. 2012b. *Visa Policy. Home Affairs* ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)).

Evropská komise. Nedatováno a. *Multiannual Strategy Paper 2011-2013 for the Thematic Programme for Cooperation with Third countries in the areas of Migration and Asylum* ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm)).

Evropská komise. Nedatováno b. *EURO-Mediterranean Partnership. Regional Co-operation. An overview of programmes and projects*. Brussels: Evropská komise ([http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/documents/infonotes\\_english\\_regional\\_cooperation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/documents/infonotes_english_regional_cooperation_en.pdf)).

Evropská komise. Nedatováno c. *Migration and Asylum thematic Programme*. ([http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm)).

Evropská komise. Nedatováno d. *Public consultation on the Global Approach to Migration: Background document*. Directorate-General Home Affairs ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/consultation\\_document\\_gam\\_07\\_04\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/consultation_document_gam_07_04_2011.pdf)).

Evropská rada. 1994. *Presidency Conclusions*. European Council meeting. Essen, 9 - 10. 12. ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm)).

Evropská rada. 1995. *Barcelona Declaration*. EuroEuro-Mediterranean Conference , 27 - 28. 11. ([http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf)).

Evropská rada. 1996. *Conclusions*. Turin, 29. 3. ([http://www.europarl.europa.eu/summits/tor1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tor1_en.htm)).

Evropská rada. 1998. *Presidency Conclusions*. Vienna European Council 11-12 December

1998, 11 - 12. 12.

([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm)).

Evropská rada. 2001. *Presidency Conclusions*. European Council Meeting. Laeken. SN 300/1/01 REV 1, 14 - 15. 12.

([http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf)).

Evropská rada. 2011a. *Presidency Conclusions*. Brussels: EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, 25. 3. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf)).

Evropská rada. 2011b. *Declaration. Extraordinary European Council*. Brussels: EUCO 7/11 CO EUR 5 CONCL 2, 20. 4.

([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf)).

Evropská unie. 2012. *EU-Jordan Task Force - Co-chairs conclusions*. Brussels: A 74/12 Press release, 22. 2.

([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/128114.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/128114.pdf)).

Evropský parlament. 2011. *Effect of Migration Policies on Human Rights in the European Neighbourhood*. Study. Brussels: European Parliament. Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department

(<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=42331>).

Ferrero-Waldner, Benita. 2009. *Eastern Partnership - an ambitious project for 21st century European foreign policy*. Speech by European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, Benita Ferrero-Waldner, 20. 2.

([http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eastern\\_partnership\\_article\\_bfw\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf)).

*First Action Plan*. 2007. First Action Plan (2008-2010) for the implementation of the Africa-EU Strategic Partnership ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007\\_action\\_plan\\_2008\\_2010\\_en\\_6.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_action_plan_2008_2010_en_6.pdf)).

Hansen, Randall 2010. *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series. Geneva: International Organization for Migration.

General Secretariat of the Council. 2001. *The Schengen acquis integrated into the European Union*. Brussels: General Secretariat of the Council

(<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>).

ICMPD a IOM. 2010. *MTM: A Dialogue in Action - Linking Emigrant Communities for more Development*. Vienna ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Emigrant\\_Communities\\_Project/Inventory\\_EN.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Emigrant_Communities_Project/Inventory_EN.pdf)).

ICMPD. 2008. *MTM / i-Map Expert Meeting Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM)*. Interactive Map on Migration (i-Map). Joint Project implemented by ICMPD,

Europol, Frontex, Interpol, the Odysseus Network, UNHCR, and UNODC. Paris, 15 - 16. 12. (<http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/mtm/Summary-of-Discussions-Paris-December-2008-EN.pdf>).

ICMPD. 2010. *Summary/Conclusions*. 16th Senior Officials Meeting. Istanbul, 3. 11. ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website\\_2011/ICMPD\\_General/pics/Budapest\\_Process\\_SOM\\_3.11.10\\_Final\\_Conclusions\\_EN.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/ICMPD_General/pics/Budapest_Process_SOM_3.11.10_Final_Conclusions_EN.pdf)).

ICMPD. 2011a. *Action Plan 2012-2016*. 2nd Ministerial Conference of the Prague Process, Poznań, 4. 11. ([http://soderkoping.org.ua/files/eu\\_spotlight/2011/PP%20AP%20POZNAN%20%20EN.pdf](http://soderkoping.org.ua/files/eu_spotlight/2011/PP%20AP%20POZNAN%20%20EN.pdf)).

ICMPD. 2011b. *Report on Border Guard Cooperation*. Budapest Process. Working Group on the Black Sea Region. Vienna: Centre for Migration Policy Development ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website\\_2011/Migration\\_Dialogues/Budapest\\_Process/meetings/BP\\_Black\\_Sea\\_WG\\_Sofia\\_9-10\\_Feb\\_2011.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Budapest_Process/meetings/BP_Black_Sea_WG_Sofia_9-10_Feb_2011.pdf)).

ICMPD. 2011c. *Summary/Conclusions*. 17th Senior Officials Meeting. Budapest Process. Ankara, 17. 11. ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest\\_Process/BG\\_Meetings/Final\\_Conclusions\\_Senior\\_Officials\\_Meeting\\_Ankara\\_17\\_November\\_2011\\_EN.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/BG_Meetings/Final_Conclusions_Senior_Officials_Meeting_Ankara_17_November_2011_EN.pdf)).

ICMPD. 2012a. *EUROMED Migration III. Factsheet*. Brussels: International Centre for Migration Policy Development, May 2012 ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website\\_2011/Migration\\_Dialogues/Euromed/EUROMED\\_III\\_Factsheet\\_May\\_2012.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Euromed/EUROMED_III_Factsheet_May_2012.pdf)).

ICMPD. 2012b. *An Overview of MTM. Mediterranean Transit Migration Dialogue*. Factsheet. Vienna: ICMPD ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website\\_2011/Migration\\_Dialogues/MTM/Factsheets/2012\\_MTM\\_Factsheet.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/2012_MTM_Factsheet.pdf)).

ICMPD. Nedatováno a. *Mediterranean Transit Migration Dialogue*. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (<http://www.icmpd.org/i-Map.1623.0.html>).

ICMPD. Nedatováno b. *Strengthening Reception and Detention Capacities in Lebanon (STREDECA)*. International Centre for Migration Policy Development (<http://www.icmpd.org/Strengthening-Reception-and-Detention-Capacities-in-Lebanon-STREDECA.1818.0.html>).

ICMPD. Nedatováno c. *The Interactive Map on Migration* (<http://www.imap-migration.org/>).

ICMPD. Nedatováno d. *Budapest process*. Vienna: Centre for Migration Policy Development ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest\\_Process/2012\\_Budapest\\_Process\\_Factsheet.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/2012_Budapest_Process_Factsheet.pdf)).



ICMPD. Nedatováno e. *Working Group Meetings*. Budapest Process (<http://www.icmpd.org/Working-Group-Meetings.1684.0.html>).

ICMPD. Nedatováno f. *Budapest Process* (<http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html>).

ICMPD. Nedatováno g. *Communication on the Budapest Process. A Silk Routes Partnership for Migration* ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest\\_Process/Ministerial\\_Meetings/Communication\\_BP\\_2012-2013.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Ministerial_Meetings/Communication_BP_2012-2013.pdf)).

*Implementing the Action Plan of the Rabat Conference*. Nedatováno (<http://www.dialogueuroafricanmd.net/web/index.php/initiatives-in-the-region/implementing-the-action-plan-of-the-rabat-conference>).

IOM. 2005. *Migration Dynamics and Dialogue in the Western Mediterranean*. Chapter 4. World Migration 2005 ([http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/rcp/5+5/WMR\\_2005\\_Chapter\\_4.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/WMR_2005_Chapter_4.pdf)).

IOM. 2008. *Summary of Discussions. Mediterranean Transit Migration Dialogue*. Joint ICMPD-Europol-Frontex Project. Towards a Comprehensive Response to Mixed Migration Flows. Project Closing Conference, Geneva, 30 – 31. 1. (<http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/mtm/Summary-of-Discussions-Geneva-January-2008-EN.pdf>).

IOM. 2010. *Ministerial Conclusions*. Seventh Ministerial Conference on Migration For dialogue of the Western Mediterranean Countries (5+5) Tripoli, 13. 12. (<http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/5+5/7th-Ministerial-Conference-Migration-Ministerial-Conclusions-Tripoli-December-2010.pdf>).

IOM. Nedatováno a. *Budapest Process* (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/budapest-process/>).

IOM. Nedatováno b. *Budapest Process. Assessment of state of play and the way forward 2010* (<http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/budapest-process/Third-Phase-Budapest-Process.pdf>).

*JAES Action Plan 2011 – 2013*. 2010. Partnership on Migration, Mobility and Employment Joint Africa EU Strategy Action Plan ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc\\_jaes\\_action\\_plan\\_2011\\_13\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_en.pdf)).

*Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013*. 2010 ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc\\_jaes\\_action\\_plan\\_2011\\_13\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_en.pdf)).

*Joint Declaration*. 2009. Building Migration Partnerships. Prague Ministerial Conference ([http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website\\_2011/Migration\\_Dialogues/Prague\\_Process/BMP/BMP\\_Joint\\_Declaration\\_EN.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Prague_Process/BMP/BMP_Joint_Declaration_EN.pdf))

*Key deliverables of the Joint Africa-EU Strategy*. 2010. 1. 6. ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/Key deliverables of the Joint Africa.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/Key%20deliverables%20of%20the%20Joint%20Africa.pdf)).

*Lisbon Declaration*. 2007. EU Africa Summit. Lisbon, 8 - 9. 12. ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007\\_lisbon\\_declaration\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_lisbon_declaration_en.pdf)).

*Migration Profiles in Selected Countries in West and Central Africa: A Tool for Strategic Policy Development*. Ndatováno  
(<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/migration-and-development/initiatives-in-the-region/migration-profiles-in-selected-countries-in-west-and-central-africa-a-tool-for-strategic-policy-development>).

*Migration, Mobility and Employment*. Ndatováno. Africa and EU in partnership  
([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/6-dev\\_africa\\_migration\\_mobility\\_employment\\_fs\\_a4\\_screen.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/6-dev_africa_migration_mobility_employment_fs_a4_screen.pdf)).

Migrationsverket. 2011. *Process Minutes of the High Level Meeting*. Söderköping process, Stockholm, 8. 12.  
([http://soderkoping.org.ua/files/project\\_events/2011/Minutes%20HLM\\_EN.pdf](http://soderkoping.org.ua/files/project_events/2011/Minutes%20HLM_EN.pdf)).

Migrationsverket. 2012. *The Söderköping Process*  
([http://www.migrationsverket.se/info/441\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/441_en.html)).

*Outcome document*. 2011. European Union and African Union Capacity Building Workshop. Social protection in Africa sharing experience on the informal economy. Nairobi: 10 - 11. 3. ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/outcome\\_document\\_final.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/outcome_document_final.pdf)).

Poulain, Michel a Anne Herm. 2011. *Guide to enhancing migration data in west and central Africa*. Geneva: International Organization for Migration  
([http://publications.iom.int/bookstore/free/DataGuide\\_layout\\_101111.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/DataGuide_layout_101111.pdf)).

*Project: Mise en place du plan d'action de la conférence de Rabat*. Ndatováno.  
(<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/the-rabat-process/project-mise-en-place-du-plan-daction-de-la-conference-de-rabat>).

*Rabat Declaration*. 2006. Euro-African Partnership for Migration and Development. Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development. Rabat: 10 - 11. 7.  
(<http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Rabat%20Declaration.pdf>).

Rada EU. 1992. *Presidency Conclusions. Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy*. Edinburgh, 12. 12.  
([http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a5\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a5_en.pdf)).

Rada EU. 1998. *Strategy paper on immigration and asylum policy*. Brussel: Council of the European Union, 9809/98, 1. 7. (<http://www.proasyl.de/texte/europe/eu-a-o.htm>).

- Rada EU. 2000. *Presidency Conclusions*. Santa Maria da Feira.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm)).
- Rada EU. 2002. *Presidency Conclusions. Seville European Council Conclusions*.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf)).
- Rada EU. 2003a. *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*. Brussels: Council of the European Union, 12. 12.  
(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).
- Rada EU. 2003b. *Presidency Conclusions*. Thessaloniki European Council 19-20 June 2003. Brussels: Council of the European Union, 1. 10.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf)).
- Rada EU. 2003c. *Presidency Conclusions*. Brussels European Council 16-17 October 2003. Brussels: Council of the European Union, 15188/03, 25. 11.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/77679.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/77679.pdf)).
- Rada EU. 2005a. *Justice and Home Affairs Press Release*. Press Release. Brussels: Council of the European Union, 14390/05 (Presse 296), 2. 12.  
(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/JHA,1-2.12.05.pdf>).
- Rada EU. 2005b. *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. Brussels: Council of the European Union, 15744/05, 13. 12.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf>).
- Rada EU. 2005c. *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 15914/05 REV 1, 30. 1. (2006)  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf)).
- Rada EU. 2005d. *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Brussels: Council of the European Union, 14366/3/05, 30. 11.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>).
- Rada EU. 2005e. *Living in an Area of Freedom, Security and Justice*. Brussels: General Secretariat DG F-Communication  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/PU2088\\_BROCH\\_JAI\\_EN.qxd.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/PU2088_BROCH_JAI_EN.qxd.pdf)).
- Rada EU. 2005f. *Living in an Area of Freedom, Security and Justice*.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/PU2088\\_BROCH\\_JAI\\_EN.qxd.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/PU2088_BROCH_JAI_EN.qxd.pdf)).
- Rada EU. 2006a. *10th ECOWAS-EU Ministerial Troika Meeting Niamey, 27 October 2006, Final Communiqué*. Brussels: Council of the European Union, 14672/06, 30. 10.  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf)).

Rada EU. 2006b. *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union 16879/1/06 REV 1, 12. 2.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf)).

Rada EU. 2006c. *JHA External Relations Multi-Presidency Work Programme*. Brussels: Council of the European Union, 10942/06, 29. 6.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10942-co01.en06.pdf>).

Rada EU. 2006d. *Brussels European Council 14/15 December 2006 Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 16879/1/06 REV 1, 12. 2. (2007)  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf)).

Rada EU. 2007a. *Justice and Home Affairs Press Release*. Press Release. Brussel: Council of the European Union, 10267/07 (Presse 125), 12 - 13. 6.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/jha/94682.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/94682.pdf)).

Rada EU. 2007b. *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 11177/1/07 REV 1, 20. 7.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf)).

Rada EU. 2007c. *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union 16616/1/07 REV 1, 14. 2. (2008)  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf)).

Rada EU. 2007d. *Final Communiqué*. 11th ECOWAS-EU Ministerial Troika Meeting Luxembourg. Brussels: Council of the European Union, 8825/07 (Presse 92), 24. 4.  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/93800.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/93800.pdf)).

Rada EU. 2008a. *Presidency Conclusions*. Brussels: 11018/1/08REV1, 17. 7.  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf)).

Rada EU. 2008b. *Justice and Home Affairs Press Release*. Press Release. Brussels: Council of the European Union, 9956/08 (Presse 146), 5. 6.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/100983.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/100983.pdf)).

Rada EU. 2008c. *Council Conclusions on enhancing the Global Approach to Migration*. Brussels: 2873rd Justice and Home affairs Council meeting, 5. 6.  
([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/100929.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/100929.pdf)).

Rada EU. 2008d. *European Pact on Immigration and Asylum*. Brussels: Council of the European Union, 13440/08, 24. 9.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>).

Rada EU. 2008e. *Council Conclusions on the evaluation of the Global Approach to Migration and on the partnership with countries of origin and transit*. Brussels: 2914th General Affairs Council meeting, 8. 12.  
([http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208\\_CAGRE/Council\\_Conclusions](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_Conclusions)

Migration\_EN.pdf).

Rada EU. 2008f. *Second progress report on the implementation of the strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Brussels: 9572/08, 27. 5. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09572.en08.pdf>).

Rada EU. 2008g. *Final communique. 13th ECOWAS-EU Ministerial Troika Meeting, Luxembourg*. Brussels: Council of the European Union, 8936/08 (Presse 116) 28. 4. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/100203.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/100203.pdf)).

Rada EU. 2008h. *Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference Final declaration*. Marseille. Brussels: Council of the European Union, 15187/08 (Presse 314), 4. 11. ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf)).

Rada EU. 2008ch. *Implementation of the Global Approach to Migration. Guidelines for the follow up to EU missions to Africa on Migration issues. Concept paper on the Cooperation Platforms on Migration and Development*. Brussels: Council of the European Union, 6054/08, 4. 2. ([http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISEN&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff\\_COTE\\_DOCUMENT=6054%2F08&ff\\_TITRE=&ff\\_FT\\_TEXT=&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&d DATE REUNION=&single comparator=&single date=&from date=&to date=](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISEN&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_COTE_DOCUMENT=6054%2F08&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&d DATE REUNION=&single comparator=&single date=&from date=&to date=)).

Rada EU. 2009a. *Společná deklarace z pražského summitu o Východním partnerství*. Brusel: Council of the European Union, 8435/09 (Presse 78), 7. 5. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/09/st08/st08435.cs09.pdf>).

Rada EU. 2009b. *Presidency Conclusions. European Council 18/19 June 2009*. Brussels: Council of the European Union, 11225/2/09, 10. 7. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf)).

Rada EU. 2009c. *Justice and Home Affairs Press Release*. Press Release. Brussels: Council of the European Union, 13467/09 (Presse 271), 21. 9. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/110272.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/110272.pdf)).

Rada EU. 2009d. *Presidency Conclusions. Brussels European Council*. Brussels: Council of the European Union, 15265/1/09, 1. 12. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf)).

Rada EU. 2009e. *Launch of the EU- LAC Structured Dialogue on Migration*. Brussels: Council of the European Union, 11577/09 (Presse 201), 30. 6. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/108821.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/108821.pdf)).

Rada EU. 2010a. *Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration*. Brussels: 2998th Justice and Home Affairs Council meeting, Council of the European Union, 25. 2. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/113065.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113065.pdf)).

Rada EU. 2010b. *Madrid Declaration*. VI European Union – Latin America and Caribbean Summit. Madrid, 18 May 2010. Brussels: Council of the European Union, 9931/2/, 15. 11. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf)).

Rada EU. 2010c. *Madrid Action Plan 2010-2012 - Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion*. EU-LAC Summit, Madrid, 18 May. Brussels: Council of the European Union, 10449/1/10, 15. 11. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/114540.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114540.pdf)).

Rada EU. 2010d. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 12-13 July 2010. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 12423/10, 27. 7. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st12/st12423.en10.pdf>).

Rada EU. 2010e. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 28-29 September 2010. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 14412/10, 15. 10. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st14/st14412.en10.pdf>).

Rada EU. 2011a. *Council Conclusions on the management of migration from the Southern Neighbourhood*. Brussels: 3081st Justice and Home Affairs Council meeting, Council of the European Union, 11. 4. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf)).

Rada EU. 2011b. *Council Conclusions on Borders, Migration and Asylum Stocktaking and the way forward*, Luxembourg. Brussels: 3096th Justice and Home Affairs Council meeting, Council of the European Union, 9 - 10. 6. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/122508.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122508.pdf)).

Rada EU. 2011c. *Council conclusions on cooperation in the area of justice and home affairs within the eastern partnership*. Brussels: 3135th Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, Council of the European Union, 13 - 14. 12. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/126870.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126870.pdf)).

Rada EU. 2011d. *Tisková zpráva - 3135. zasedání Rady Spravedlnost a vnitřní věci*. Brussels: Council of the European Union, 18498/11, 13 - 14. 12. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/jha/127442.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/jha/127442.pdf)).

Rada EU. 2011e. *EU response to increased migration pressures*. Brussels: Council of the European Union, 18302/11, 9. 12. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st18/st18302.en11.pdf>).

Rada EU. 2011f. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*. Warsaw. Brussels: Council of the European Union, 14983/11, 29 - 30. 9. ([http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern\\_partnership/documents/warsaw\\_summit\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/warsaw_summit_declaration_en.pdf)).

Rada EU. 2011g. *ACP-EU Council of ministers intensifies dialogue on migration issues*. Brussels: Council of the European Union, 10885/11, 31. 5. ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/122348.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122348.pdf)).

Rada EU. 2011h. *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia*. Brussels: Council of the European Union, 14963/11, 6. 10.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st14/st14963-ad01.en11.pdf>).

Rada EU. 2011ch. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 25-26 January 2011. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 5858/11, 8. 2.  
([http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAI SEN&ff\\_COTE\\_DOCUMENT=5858/11&ff\\_TITRE=&ff\\_FT\\_TEXT=&dd\\_DATE\\_REUNION=&single\\_comparator=&single\\_date=&from\\_date=&to\\_date=&rc=1&nr=2&page=Detail](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAI SEN&ff_COTE_DOCUMENT=5858/11&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&dd_DATE_REUNION=&single_comparator=&single_date=&from_date=&to_date=&rc=1&nr=2&page=Detail)).

Rada EU. 2011i. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 9-10 March 2011. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 7700/11, 24. 3.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07700.en11.pdf>).

Rada EU. 2011j. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 4-5 July 2011. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 12589/11, 27. 7.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st12/st12589.en11.pdf>).

Rada EU. 2012a. *Council conclusions on the ENP Package*. Luxembourg. Brussels: *3179th Foreign Affairs Council meeting, Council of the European Union*, 25. 6.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131151.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131151.pdf)).

Rada EU. 2012b. *Tisková zpráva - 3151. zasedání Rady Spravedlnost a vnitřní věci*. Brussels: Council of the European Union, 7308/12, 8. 3.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/jha/129662.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/jha/129662.pdf)).

Rada EU. 2012c. *EU Action on Migratory Pressures - A Strategic Response*. Brussels: Council of the European Union, 8714/1/12, 23. 4.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>).

Rada EU. 2012d. *Press Release - 3162nd Council meeting, Justice and Home Affairs*. Press Release. Brussels: Council of the European Union, 9179/12, 26 - 27. 4.  
([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/129870.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/129870.pdf)).

Rada EU. 2012e. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 25 May 2012. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 11927/12, 9. 7.  
(<http://www.statewatch.org/news/2012/aug/eu-council-hlwg-migration-11927-12.pdf>).

Rada EU. 2012f. *The Rabat process: the road ahead 2012-2014*. Brussels: Council of the European Union, 11387/12, 15. 6.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11387.en12.pdf>).

Rada EU. 2012g. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 19 June 2012. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 11928/12, 11. 7.  
([http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAI](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAI)

SEN&ff COTE DOCUMENT=11928/12&ff TITRE=&ff FT TEXT=&dd DATE REUNI  
ON=&single comparator=&single date=&from date=&to date=&rc=1&nr=1&page=Detail

Rada EU. 2012h. *Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility*. Brussels: Council of the European Union, 9417/12, 3. 5.  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>).

Rada EU. Nedatováno. *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*.  
(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web097781.en.pdf>).

*Report*. 2011. Enhancing Trafficking in Persons (TIPs) criminal investigation, prosecution, victim and witness protection among African and European countries. Support for the Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment ([http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/docs/migration\\_enhancing\\_trafficking\\_persons\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/docs/migration_enhancing_trafficking_persons_en.pdf)).

*Support for the Africa-EU partnership on Migration, Mobility and Employment*. Nedatováno.  
(<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/migration-and-development/initiatives-in-the-region/support-for-the-africa-eu-partnership-on-migration-mobility-and-employment>).

*Support for the Rabat Process on Migration and Development*. Nedatováno.  
(<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/support-project-for-the-rabat-process-on-migration-and-development>).

*Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development*. 2011, 23. 11.  
([http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Dakar-strategy\\_-\\_Ministerial-declaration-migration-and-development\\_-\\_EN.pdf](http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Dakar-strategy_-_Ministerial-declaration-migration-and-development_-_EN.pdf)).

*Three-Year Cooperation Programme 2009-2011*. 2008, 25. 11.  
([http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Paris%20Conference\\_Migration%20Development%20-%20Final%20statement.pdf](http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Paris%20Conference_Migration%20Development%20-%20Final%20statement.pdf)).

Tvevad, Jesper. 2012. *Latinská Amerika*. Leden  
([http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU\\_6.4.8.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_6.4.8.pdf)).

Úřední věstník EU. 1992. *Smlouva o Evropské unii*. 92/C 191/01 (<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>).

Úřední věstník EU. 1997. *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*. Official Journal C 340, 10. 11. (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>).

Úřední věstník EU. 2000. *Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000*. Official Journal 3 Serie



L, 15. 12. (<http://eu.vlex.com/source/official-journal-european-union-1549/issue/2000/12/15/01>).

Úřední věstník EU. 2004. *Council directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service*. Official Journal L 375/12, 23. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2005a. *EURO-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part*. Official Journal L 265/2 EN, 10. 10. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:265:0002:0228:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2005b. *The Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union*. Official Journal C 53, 3. 3. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2005c. *Council directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research*. Úřední věstník L 289/15, 3. 11. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2005d. *Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications*. Official Journal L 255/22, 30. 9. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2008. *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*. Official Journal L 348/98, 24. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2009a. *European Council Decision taken with the agreement of the President of the Commission of 1 December 2009 appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Úřední věstník EU L 315, 2. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0049:0049:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2009b. *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*. Úřední věstník EU L 155/17, 18. 6. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>).

Úřední věstník EU. 2009c. *Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals*. Official Journal L 168/24, 30. 6. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0006:en:PDF>).

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF)).

Úřední věstník EU. 2010a. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník EU 2010/C 83/01(<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:CS:HTML>).

Úřední věstník EU. 2010b. *Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*. Úřední věstník EU L 201/30, 3. 8. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2010c. *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*. Úřední věstník EU C 115, 4. 5. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:01:CS:HTML>).

Úřední věstník EU. 2011. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě*. Úřední věstník EU L 343/1, 23. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:CS:PDF>).

Evropská služba pro vnější činnost. Nedatováno. *What we do*. ([http://eeas.europa.eu/what we do/index en.htm](http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm)).

*West Sahel Project*. Nedatováno. Initiatives in the region on Irregular Migration (<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/irregular-migration/initiatives-in-the-region/west-sahel-project>).

## 7.2 Literatura

- Abdelkhalik, Nur. 2010. *Externalising migration policy: The European Union's „Global“ Approach*. Mercury e-paper No. 18, January ([http://www.cewp.fudan.edu.cn/attachments/article/83/E-paper\\_no4\\_2010\\_.pdf](http://www.cewp.fudan.edu.cn/attachments/article/83/E-paper_no4_2010_.pdf)).
- Adler, Emanuel a Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aggestam, Lisbeth. 2008. „Introduction: ethical power Europe?“ *International Affairs* 84, č. 1, 1-11.
- Allen, David a Michael Smith. 1990. „Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena.“ *Review of International Studies* 16, č. 3, 19-38.
- Anderson, Malcolm. 2007. „Internal and External Security in the EU: Is There Any Longer a Distinction?“ In: *The Changing Politics of European Security: Europe Alone?* Eds. Gänzle, Stefan a Allen G. Sens. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 31-46.
- Anderson, Malcolm a Joanna Apap. 2002. *Striking a balance between freedom, security and justice in an enlarged European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies. ([http://aei.pitt.edu/32571/1/10.Striking a Balance between Freedom, Security and Justice.pdf](http://aei.pitt.edu/32571/1/10.Striking_a_Balance_between_Freedom,_Security_and_Justice.pdf)).
- Apap, Joanna. 2001. *Reshaping Europe's Borders: Challenges for EU internal and external policy*. Report & Policy recommendations from the Conference on New European Borders and Security Cooperation. Brussels: Centre for European Policy Studies, 6 - 7. 7. (<http://www.ceps.eu/book/reshaping-europes-borders-challenges-eu-internal-and-external-policy>).
- Apap, Joanna a Sergio Carrera. 2003. *Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU?* CEPS Policy Brief 41. Brussels: Centre for European Policy Studies, 11. 1. ([www.ceps.eu/book/maintaining-security-within-borders-towards-permanent-state-emergency-eu](http://www.ceps.eu/book/maintaining-security-within-borders-towards-permanent-state-emergency-eu)).
- Appollonia de, Arriane Ch. a Simon Reich (eds.). 2008. *Immigration, Integration and Security – America and Europe in Comparative Perspective*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Aubarell, Gemma; Zapata-Barrero, Ricard a Xavier Aragall. 2009. *New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process*. EUROMESCO Paper 79. Barcelona: The Euro-Mediterranean Study Commission (<http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/paper79eng.pdf>).
- Baccero, Anna. 2004. *The External Aspect of Migration Policy*. EUI Working Papers RSCAS No. 2004/5. San Domenico di Fiesole: European University Institute

([http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/04\\_05.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/04_05.pdf)).

Balzacq, Thierry. 2008. *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes*. CEPS Working Document No. 303. Brussels: Centre for European Policy Studies (<http://aei.pitt.edu/11659/1/1711.pdf>).

Balzacq, Thierry (ed.). 2009a. *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Balzacq, Thierry. 2009b. „The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs. In: *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*. Ed. Thierry Balzacq, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-34.

Balzacq, Thierry a Sergio Carrera. 2005. *Migration, Borders and Asylum: trends and vulnerabilities in EU policy*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 1. 7. (<http://www.ceps.eu/book/migration-borders-asylum-trends-and-vulnerabilities-eu-policy>).

Barbé, Esther a Anna Herranz. 2008. *Europeanisation, Internationalisation and Coordination in the Proximity of the EU*. CFSP Forum 6, č. 1, January (<http://www.eu-consent.net/library/FORNET/CFSP%20Forum%20vol%206%20no%201.pdf>).

Barbé, Esther; Costa, Oriol; Herranz Anna a Michal Naturski. 2009. *Which rules shape EU external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies*. EUSA PAPERS 2009. Papers submitted for the 11th Biennial International Conference Los Angeles, California, 23 - 25. 4. ([http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/barb%C3%A9\\_10C.pdf](http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/barb%C3%A9_10C.pdf)).

Barša, Pavel a Ondřej Čísař. 2008. *Anarchie a řád ve světové politice*. Praha: Portál.

Baršová, Andrea a Pavel Barša. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Bendel, Petra. 2005. „Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?“ *Migration Letters* 2, č. 1, 20-31.

Berg-Schlosser, Dirk a Theo Stamm. 2000. *Úvod do politické vědy*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku.

Bermejo, Rut. 2009. „Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?“ *Journal of Contemporary European Research* 5, č. 2, 207-224.

Betts, Alexander. 2010. „Introduction: Global Migration Governance.“ In: *Global Migration Governance*. Ed. Alexander Betts. Oxford: Oxford University Press, 1-33.

Bicchi, Federica. 2006. „Our Size Fits All: Normative Power Europe and the Mediterranean.“ *Journal of European Public Policy* 13, č. 2, 286-303.

- Bigo, Didier. 2001. „Migration and Security.“ In: *Controlling a New Migration World*. Eds. Guiraudon, Virgine a Christian Joppke. London: Routledge, 121-149.
- Bigo, Didier. 2002. „Security and Immigration: Towards a Critique of the Governmentality of Unease.“ *Alternatives* 27, Special Issue, 63-92.
- Bigo, Didier; Carrera, Sergio a Elspeth Guild. 2008. *What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World*. CEPS Policy Brief No. 156. Brussels: Centre for European Policy Studies ([http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_PB156\\_JHA\\_on\\_Future\\_on\\_AFSJ.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_PB156_JHA_on_Future_on_AFSJ.pdf)).
- Billet, Carole. 2010. „EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU’s Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice.“ *European Journal of Migration and Law* 12, č. 1, 45-79.
- Blahož, Josef. 2004. „Koncept procesu vládnutí v Evropské unii.“ *Aplikované právo*, č. 1, 21-28.
- Bosch, Peter a Emma Haddad. 2007. *Migration and asylum: an integral part of EU’s external policies*. Paper presented during lecture at European Centre Natolin, Warszawa, 1. 6. ([http://www.natolin.edu.pl/pdf/fn/fn\\_3\\_2007\\_bosh\\_haddad.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/fn/fn_3_2007_bosh_haddad.pdf)).
- Bosse, Giselle. 2009. „Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU–Belarus relations.“ *Contemporary Politics* 15, č. 2, 215-227.
- Boswell, Christina. 2003a. *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Boswell, Christina. 2003b. „The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum.“ *International Affairs* 79, č. 3, 619-638.
- Boswell, Christina. 2005. *Migration in Europe*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Migration Research Group, Hamburg Institute of International Economics, September ([http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/rs/RS4.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS4.pdf)).
- Boswell, Christina. 2007. „Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization.“ *Journal of Common Market Studies* 45, č. 3, 589-610.
- Börzel, Tanja. 2010. „European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy.“ *Journal of Common Market Studies* 48, č. 2, 191-219.
- Bretherton, Charlotte a John Vogler. 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

Campaign, Marie. 2008. *An Impossible European Neighbourhood Policy? Analyzing the EU External Governance Paradoxes and Dilemmas at the new Eastern Border*. Third Annual Meeting of the GARNET network - Mapping Integration and Regionalism in a Global World: The EU and regional governance outside the EU. Bordeaux, 17 - 19. 9. (<http://www.garnet.sciencespobordeaux.fr/Garnet%20papers%20PDF/CAMPAIN%20Marie.pdf>).

Caporaso, James A. a Joseph Jupille. 1998. „States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Policy.“ In: *The European Union in the world community*. Ed. Carolyn Rhodes. London: Lynne Rienner Publishers, 213-230.

Carafa, Luigi. 2011. *The Mediterranean Solar Plan through the Prism of External Governance*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean.

Carrera, Sergio a Raúl H. Sagrera i. 2009. *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy: Towards Mobility or Insecurity Partnerships?* CEPS Working Document No. 321, Brussels: Centre for European Policy Studies (<http://www.ceps.eu/book/externalisation-eu%E2%80%99s-labour-immigration-policy-towards-mobility-or-insecurity-partnerships>).

Carrera, Sergio. 2011. *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 16. 6. (<http://www.ceps.be/book/eu%E2%80%99s-dialogue-migration-mobility-and-security-southern-mediterranean-filling-gaps-global-approach>).

Casier, Tom. 2004. *The EU's Proximity Policy and Governance Beyond the Borders*. Paper to be presented at the Second Pan-European Conference on EU Politics ECPR Standing Group on European Union Politics. Bologna, 24 - 26. 6. (<http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/299.pdf>).

Ceccorulli, Michela a Emmanuel Fanta. 2010. *The EU and Multilateral governance of migration in North and West Africa*. EU-GRASP Working Papers, Working Paper No. 20. (<http://www.eugrasp.eu/wp20-the-eu-and-multilateral-governance-of-migration-in-north-and-west-africa-by-michela-ceccorulli-emanuel-fanta>).

Ceccorulli, Michela. 2011. *Security framings and governance patterns: irregular migration in Mediterranean relations*. Working Paper No. 25. EU - GRASP Working Papers. Bruges: United Nations University UNU-CRIS (<http://www.eugrasp.eu/security-framings-and-governance-patterns-irregular-migration-in-mediterranean-relations>).

Cederman, Lars-Eric. 2001. „Political Boundaries and Identity Trade-Offs.“ In: *Constructing Europe's Identity: The External Dimension*. Ed. Lars-Eric Cederman. London: Lynne Rienner, 1-34.

Collet, Elizabeth. 2007. *The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?* Policy Brief. Brussels: European Policy Centre (<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24->

[a6a8c7060233&lng=en&id=45563](#)).

Cremona, Marise. 2008. *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*. EUI Working Papers, LAW 2008/24. San Domenico di Fiesole: European University Institute (<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/9487>).

Cremona, Marise; Monar, Jörg a Sara Poli (eds.). 2010. *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Peter Lang Pub Incorporated.

Crombois, Jean F. 2008. „The ENP and EU Actions in Conflict Management: Comparing between Eastern Europe and the Maghreb.“ *Perspectives* 16, č. 2, 29-51.

Devisscher, Purdey. 2011. „Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: the Absence of a True Global Approach Continues.“ *European Journal of Migration and Law* 13, č. 1, 53-94.

Diez, Thomas a Richard Whitman. 2002. „Analysing European Integration: Reflecting on the English School.“ *Journal of Common Market Studies* 40, č. 1, 43-67.

Diez, Thomas. 2005. „Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe.“ *Millenium: Journal of International Studies* 33, č. 3, 613-36.

Dimitrova, Antoaneta a Rilka Dragneva. 2009. „Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to the EU's rule transfer in the Ukraine.“ *Journal of European Public Policy* 16, č. 6, 853-872.

Dimitrova, Antoaneta. 2002. „Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity building.“ *West European Politics* 25, č. 4, 171-98.

Dimulescu, Valentina. 2011. „Migrants at the gates: the external dimension of the EU's migration policy in the South Mediterranean.“ *Interdisciplinary Political Studies* 1, č. 2, 161-165.

Dočkal, Vít. 2005. „Koncepty polity, policy a politics v regionální politice Evropské unie – analýza divergencí.“ *Politologický časopis*, č. 1, 108-116.

Drulák, Petr. 2003. *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál.

Drulák, Petr. 2008. „Epistemologie, ontologie a operacionalizace.“ In: *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Ed. Petr Drulák, Praha: Portál, 14-28.

Elgström, Ole a Michael Smith. 2006. *The European Union's roles in international politics: concepts and analysis*. Abingdon: Routledge.

Emerson, Michael. 2003. *Institutionalising the Wider Europe*. CEPS Policy Brief No. 42. Brussels: Centre for European Policy Studies, October

([http://aei.pitt.edu/1945/1/PB42\\_English.pdf](http://aei.pitt.edu/1945/1/PB42_English.pdf)).

Emerson, Michael. 2008. *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*. CEPS Policy Brief No. 155. Brussels: Centre for European Policy Studies, 7. 3. (<http://www.ceps.eu/book/making-sense-sarkozys-union-mediterranean>).

Eriksson, Johan a Mark Rhinard. 2009. „The Internal -External Security Nexus. Notes on an Emerging Research Agenda.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 44, č. 3, 243-267.

Farrel, Mary. 2005. „A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa.“ *European Integration* 27, č. 3, 263-283.

Fiala, Petr a Klaus Schubert. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorii a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.

Fiala, Petr a Markéta Pitrová. 2010. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Fiala, Vlastimil. 2007. „Současné racionalistické evropské teoretické koncepty. In: *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Ed: Vlastimil Fiala et al. Olomouc: Periplum, 105-177.

Filténborg, Mette S.; Gänzle Stefan a Elisabeth Johansson. 2002. „An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy. ‘Network Governance’ and the Case of the Northern Dimension Initiative.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 37, č. 4, 387-407.

Friis, Lykke a Anna Murphy. 1999. *EU Governance and Central and Eastern Europe – Where are the Boundaries*. Paper to be presented to the ESCA Fifth Biennial International Conference, Seattle, Washington, 29. 5. - 1. 6. ([http://aei.pitt.edu/2586/1/002573\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2586/1/002573_1.pdf)).

Gammeltoft-Hansen, Thomas G. 2006. *Outsourcing Migration Management: EU, Power, and the External Dimension of Asylum and Immigration Policy*. DIIS Working Paper No. 2006/1. Copenhagen: Danish Institute for International Studies ([http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/1\\_tgh\\_outsourcing\\_migration.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/1_tgh_outsourcing_migration.pdf)).

Gänzle, Stefan. 2007a. *The European Neighbourhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders?* (<http://aei.pitt.edu/7877/1/gaenzle-s-11a.pdf>).

Gänzle, Stefan. 2007b. „The European Neighbourhood Policy: a Strategy for Security in Europe?“ In: *The changing politics of European security: Europe alone?* Eds. Stefan Gänzle a Allen G. Sens. New York: Palgrave Macmillan: 110-134.

Gänzle, Stefan. 2008. *Externalizing EU Governance: The Case of the European Neighbourhood Policy*. Paper Prepared for the 2008 Annual Meeting of the International Studies Association San Francisco, CA. 26 -29. 3.



[http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/Gaenzle\\_ISA\\_2008\\_01\\_04\\_08.pdf](http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/Gaenzle_ISA_2008_01_04_08.pdf)).

Geddes, Andrew a Christina Boswell. 2010. *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Geddes, Andrew. 2001. „The shift to Europe: Explanations for and implications of the development of EU migration policy.“ *Swiss Political Science Review* 7, č. 3, 107-114.

Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications.

Geddes, Andrew. 2005. „Europe’s Border Relationships and International Migration Relations.“ *Journal of Common Market Studies* 43, č. 4, 787- 806.

Geddes, Andrew. 2009. *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*. SIEPS 2009:2. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies ([www.sieps.se](http://www.sieps.se)).

Geiger, Martin a Antoine Pécoud. 2010. „The Politics of International Migration Management.“ In: *The politics of international migration management*. Eds. Martin Geiger a Antoine Pécoud. Houndmills: Palgrave Macmillan, 1-20.

Gent, Saskia. 2002. *The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward*. Sussex Migration Working Paper no. 11. Sussex: Sussex Centre for Migration Research ([www.sussex.ac.uk](http://www.sussex.ac.uk)).

George, Alexander L. a Andrew Bennett. 1994. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.

Gerring, John. 2007. *Case study research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ginsberg, Roy H. 1999. „Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap.“ *Journal of Common Market Studies* 37, č. 3, 429-454.

Ginsberg, Roy H. 2001. *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Grabbe, Heather. 2001. „How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity.“ *Journal of European Public Policy* 8, č. 6, 1013-1031.

Grabbe, Heather. 2003. „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process.“ In: *The Politics of Europeanization*. Eds. Kevin. Featherstone a Claudio M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, 303-331.

Guild, Elspeth. 2005. *What is a neighbour? Examining the EU Neighbourhood Policy from*

*the Perspective of Movements of People. London: Liberty and Security. Challenge – Liberty and Security* (<http://www.libertysecurity.org/article270.html>).

Guild, Elspeth. 2009. *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge: Polity press.

Guild, Elspeth; Carrera, Sergio a Alejandro Eggenschwiller. 2010. *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on. Success and Future Challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre For European Policy Studies (<http://www.ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro>).

Guiraudon, Virgine. 2000. „European integration and migration policy: Vertical policy making as venue shopping.“ *Journal of Common Market Studies* 38, č. 2, 251-271.

Haas de, Hein a Simona Vezzoli. 2010. *Migration and development. Lessons from the Mexico-US and Morocco-EU experiences*. Working paper No. 22, University of Oxford: International Migration Institute, 17. 3. (<http://www.imi.ox.ac.uk/news/wp-22-published-migration-and-development-lessons-from-the-mexico-us-and-morocco-eu-experiences>).

Haddad, Emma. 2008. „The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum?“ *Government and Opposition* 43, č. 2, 190-205.

Haddad, Emma. 2010. „EU Migration Policy: Evolving Ideas of Responsibility and Protection.“ In: *Protecting the Displaced. Deepening the Responsibility to Protect*. Eds. Sara E. Davies a Luke Glanville. Leiden: Brill, 85-100.

Haukkala, Hiski. 2008. „The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy.“ *Europe-Asia Studies* 60, č. 9, 1601-1622.

Haukkala, Hiski. 2003. *A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's 'New Neighbourhood Policy'*. UPI Working Papers 41. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs (<http://www.hiskihaukkala.net>).

Hawkins, Darren. 2009. „Case Studies.“ In: *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. Eds. Todd Landman a Neil Robinson. London: SAGE Publications, 50-66.

Hendl, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Praha: Portál.

Hess, Sabine. 2010. „We are facilitating states! An ethnographic analysis of ICMPD.“ In: *The politics of international migration management*. Eds. Martin Geiger a Antoine Pécoud. Houndmills: Palgrave Macmillian, 96-118.

Hesse, Sharlene N. a Patricia Leavy. 2011. *The Practice of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.

Hettne, Björn a Fredrik Söderbaum. 2005. „Civilian Power of Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism.“ *Foreign Affairs Review* 10, č. 4, 535-552.

- Hill, Christopher. 1993. „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role.“ *Journal of Common Market Studies* 31, č. 3, 305-28.
- Hix, Simon. 2005. *Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Holland, Martin. 2002. *The European Union and the Third World*. Basingstoke: Palgrave.
- Holland, Martin. 2005. *Common foreign and security policy: the first ten years*. London: Continuum International Publishing Group.
- Hollifield, James F. 1992. „Migration and international relations: cooperation and control in the European Community.“ *International Migration Review* 26, č. 2, 568-595.
- Hooghe, Liesbet a Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Horký, Ondřej a Petr Kratochvíl. 2009. „Znovuzrození evropského kolonialismu? Odvrácená tvář Evropské politiky sousedství.“ *Mezinárodní politika* 33, č. 4, 6-8.
- Huysmans, Jef. 2000. „The European Union and the Securitization of Migration.“ *Journal of Common Market Studies* 38, č. 5, 751-77.
- Hyde-Price, Adrian. 2006. „Normative Power Europe: a Realist Critique.“ *Journal of European Public Policy* 13, č. 2, 217-234.
- Chou, Meng-Hsuan. 2006. *EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?* Working Paper No. 37. University of Oxford: Centre on Migration, Policy and Society ([http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working\\_papers/WP\\_2006/WP0637-Chou.pdf](http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working_papers/WP_2006/WP0637-Chou.pdf)).
- Chou, Meng-Hsuan. 2009. „The European Security Agenda and the ‘External Dimension’ of EU Asylum and Migration Cooperation.“ *Perspectives on European Politics and Society* 10, č. 4, 541-559.
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. „The governance approach to European integration.“ *Journal of Common Market Studies* 39, č. 2, 221-240.
- Jeandesboz, Julien. 2008. *Reinforcing the Surveillance of EU Borders The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*. Research Paper No. 11. Brussels: Centre for European Policy Studies, 19. 8. (<http://www.ceps.be/book/reinforcing-surveillance-eu-borders-future-development-frontex-and-eurosur>).
- Jong de, Sijbren; Sterkx, Steven a Jan Wouters. 2010. *The EU as a Regional Actor: A Framework for Analysis*. Working Paper No. 6. EU-GRASP Working Papers. Bruges: United Nations University UNU-CRIS (<http://www.eugrasp.eu/wp6-the-eu-as-a-regional-actor-a-framework-for-analysis-by-sijbren-de-jong-stein-sterkx-jan-wouters>).

- Kaunert, Christian. 2005. „The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a European Public Order.“ *European Security* 14, č. 4, s. 459-483.
- Kausch, Kristina a Richard Youngs. 2009. „The end of the ‘Euro-Mediterranean vision’.“ *International Affairs* 85, č. 5, 963-975.
- Kirchner, Emil J. 2006. „The Challenge of European Union Security Governance.“ *Journal of Common Market Studies* 44, č. 5, 947-968.
- Knill, Christoph a Jale Tosun. 2009. „Hierarchy, networks, or markets: how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders?“ *Journal of European Public Policy* 16, č. 6, 873-894.
- Kohler-Koch, Beate a Berthold Rittberger. 2006. „The ‘Governance Turn’ in EU Studies.“ *Journal of Common Market Studies* 44, Annual Review, 27-49.
- Kohler-Koch, Beate a Rainer Eising. 1999. „Introduction. Network governance in the European Union.“ In: *The Transformation of Governance in Europe*. Eds. Beate Kohler-Koch a Rainer Eising. London: Routledge, 3-12.
- Kohler-Koch, Beate. 1999. „The Evolution and Transformation of European Governance.“ In: *The Transformation of Governance in the European Union*. Eds. Beate Kohler-Koch a Rainer Eising. London: Routledge, 14-36.
- Kohler-Koch, Beate. 1996. „Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union.“ *Journal of European Public Policy* 3, č. 3, 359-380.
- Kooiman, Jan. 1993. „Social-Political Governance: Introduction.“ In: *Modern governance. New Government – Society Interactions*. Ed. Jan Kooiman. London: Sage, 1-8.
- Korneev, Oleg. Nedatováno. *The EU migration regime and its externalization in the Policy towards Russia*. Baillet Latour Working Papers No. 31 (<http://soc.kuleuven.be/web/files/11/74/WP31-Korneev.pdf>).
- Korosteleva, Elena A. 2011. „European Neighbourhood? Change or Continuity: Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood?“ *International Relations* 25, č. 2, 243-262.
- Korosteleva, Elena A. 2012. *The European Union and its Eastern Neighbours: Towards a more ambitious partnership?* London: Routledge.
- Kořan, Michal. 2008. „Jednopřípadová studie.“ In: *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Ed. Petr Drulák. Praha: Portál, 29-61.
- Kratochvíl, Petr. 2008. *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál.
- Kratochvíl, Petr. 2010. *Evaluating the Multilateral Framework of the Eastern Partnership*.

Policy Paper. Praha: Institute of International Relations in Prague. January  
([http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2010/PP\\_Kratochvil\\_Evaluating.pdf](http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2010/PP_Kratochvil_Evaluating.pdf)).

Kratochvíl, Petr. 2011. „Editorial. Integrační teorie a neschopnost studovat aktérství: změna konečně na obzoru?“ *Mezinárodní vztahy* 46, č. 4, 5-9.

Kříž, Zdeněk. 2007. „Teoretický koncept civilní mocnosti a použití vojenské síly.“ *Mezinárodní vztahy* 42, č. 2, 60-76.

Kunz, Rahel; Lavenex, Sandra a Marion Panizzon (eds.). 2011. *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Abingdon: Routledge.

Lavenex, Sandra a Emek M. Uçarer (eds.). 2002. *Migration and the externalities of European integration*. Lanham: Lexington books.

Lavenex, Sandra a Emek M. Uçarer. 2004. „The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 39, č. 4, 417-443.

Lavenex, Sandra a Frank Schimmelfennig. 2009. „EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics.“ *Journal of European Public Policy* 16, č. 6, 791–812.

Lavenex, Sandra a Nicole Wichmann. 2009. „The External Governance of EU internal Security.“ *European Integration* 31, č. 1, 83-102.

Lavenex, Sandra a Rachel Kunz. 2008. „The Migration - Development Nexus in EU External Relations.“ *Journal of European Integration* 30, č. 3, 439-457.

Lavenex, Sandra a Rachel Stucky. 2011. „Partnering for Migration in EU External Relations.“ In: *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Eds. Rahel Kunz, Sandra Lavenex a Marion Panizzon. Abingdon: Routledge, 116-142.

Lavenex, Sandra. 1998. „‘Passing the Buck’: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe.“ *Journal of Refugee Studies* 11, č. 2, 126-145.

Lavenex, Sandra. 2001. „Migration and the EU’s New Eastern Border: Between Realism and Liberalism.“ *Journal of European Public Policy* 8, č. 1, 24-42.

Lavenex, Sandra. 2004. „EU External Governance in ‘Wider Europe’.“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 4, 680-700.

Lavenex, Sandra. 2005. „Politics of exclusion and inclusion in ‘Wider Europe’.“ In: *Soft or hard borders? Managing the divide in an enlarged Europe*. Ed. Joan DeBardeleben. Aldershot: Ashgate, 123-145.

Lavenex, Sandra. 2006. „Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration

Control.“ *West European Politics* 29, č. 2, 339-350.

Lavenex, Sandra. 2008. „A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality.“ *Journal of European Public Policy* 15, č. 6, 938-955.

Lavenex, Sandra; Lehmkuhl, Dirk a Nicole Wichmann. 2009. „Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison.“ *Journal of European Public Policy* 16, č. 6, 813-833.

Leonard, Sarah. 2010. „EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices.“ *European Security* 19, č. 2, 231-254.

Lindstrøm, Channe. 2005. „European Union Policy on Asylum and Immigration: Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?“ *Social Policy and Administration* 39, č. 6, 587-605.

Lykke, Friis a Anna Murphy. 1999. „The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries.“ *Journal of Common Market Studies* 37, č. 2, 211-32.

Magone, José M. 2003. *Exporting Governance: The relations of the EU with other regions of the world*. N.11/2003. Siena: Centre for the Study of Political Change ([http://www.circap.unisi.it/file\\_download/3](http://www.circap.unisi.it/file_download/3)).

Majone, Giandomenico. 1999. „The Regulatory State and its Legitimacy Problems.“ *West European Politics* 22, č. 1, 1-24.

Manners, Ian. 2002. „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“ *Journal of Common Market Studies* 40, č. 2, 235-258.

Manners, Ian. 2006a. „Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads.“ *Journal of European Public Policy* 13, č. 2, 182-199.

Manners, Ian. 2006b. „The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez.“ *Millennium - Journal of International Studies* 35, č. 1, 167-180.

Marks, Gary; Hooghe, Liesbet a Kermit Blank. 1996. „European integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance.“ *Journal of Common Market Studies* 34, č. 3, 341-359.

Mauß, Hanns. 1990. „Germany and Japan: The New Civilian Powers.“ *Foreign Affairs* 69, č. 5, 91-106.

Monar, Jörg. 1997. „Comprehensive Migration Policy.“ In: *Immigration Admissions*. Eds. Kay Hailbronner, David A. Martin and Hiroshi Motomura. Oxford: Berghahn Books, 53-75.

Monar, Jörg. 2001. „The dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, driving factors and costs.“ *Journal of Common Market Studies* 39, č. 4, 747-764.

- Monar, Jörg. 2010. „Justice and Home Affairs.“ *Journal of Common Market Studies* 48, Annual Review, 143-162.
- Moraes, Claude. 2003. „The Politics of European Union Migration Policy.“ *The Political Quarterly* 74, č. 1, 116-131.
- Morgades, Sílvia. 2010. „The Externalisation of the Asylum Function in the European Union. In: *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework*. Ed. Ricard Zapata-Barrero. Barcelona: CIDOB, 161-186 ([http://www.cidob.org/en/publications/monographs/monographs/shaping\\_the\\_normative\\_contours\\_of\\_the\\_european\\_union\\_a\\_migration\\_border\\_framework](http://www.cidob.org/en/publications/monographs/monographs/shaping_the_normative_contours_of_the_european_union_a_migration_border_framework)).
- Mounier, Gregory. 2009. „Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities.“ *European Integration* 31, č. 1, 45-64.
- Neal, Andrew W. 2009. „Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex.“ *Journal of Common Market Studies* 47, č. 2, 333-356.
- Odell, John S. 2001. „Case Study Methods in International Political Economy.“ *International Studies Perspectives* 2, č. 2, 161-176.
- Orbie, Jan. 2006. „Civilian Power Europe: review of the Original and Current Debates.“ *Cooperation and Conflict* 41, č. 1, 123-128.
- Orbie, Jan. 2008. *Europe's global role: external policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Ortega, Martin (ed.). 2004. *Global views on the European Union*. Chaillot Paper No. 72. Paris: Institute for Security Studies (<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp072.pdf>).
- Padgett, Stephen. 2009. *External European Union Governance in Energy*. Full Research Report ESRC End of Award Report. Swindon: ESRC (<http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/RES-000-22-2562/read>).
- Parkes, Roderick. 2009. „EU Mobility Partnerships: A Model for Policy Coordination?“ *European Journal of Migration and Law* 11, č. 4, 327-345.
- Pawlak, Patryk. 2009. „The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Hijacker or Hostage of Cross-pillarization?“ *European Integration* 31, č. 1, 25-44.
- Pierre, Jon a Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martins Press.
- Potůček, Martin. 2007. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada publishing.
- Puppo, Lilli di. 2009. „The Externalization of JHA Policies in Georgia: Partner or Hotbed of Threats?“ *European Integration* 31, č. 1, 103-118.

- Rees, Wyn a Michael Smith (eds.). 2008. *International Relations of the European Union*. London: Sage.
- Rees, Wyn. 2008. „Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy.“ *European Integration* 30, č. 1, 97-111.
- Reslow, Natasja. 2010. „Migration and Development? An Assessment of Recent EU Initiatives.“ *Journal of Contemporary European Research* 6, č. 1, 3-21.
- Rhodes, Carolyn. 1998. *The European Union in the world community*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Rijpma, Jorrit J. a Marise Cremona. 2007. *The Extra-Territorialisation of EU Migration policy and the Rule of Law*. EUI LAW Working Paper No. 2007/01. European University Institute (<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/6690>).
- Rijpma, Jorrit J. 2010. *Frontex: successful blame shifting of the Member States?* Real Instituto Elcano, ARI 69/2010, 13. 4. ([http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Paper\\_Rijpma\\_tcm22-128134.pdf](http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Paper_Rijpma_tcm22-128134.pdf)).
- Roig, Annabelle a Thomas Huddleston. 2007. „EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse.“ *European Journal of Migration and Law* 9, č. 3, 363-387.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. London: MacMillan Press.
- Rosenau, James N. 1992. „Governance, Order, and Change in Politics.“ In: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Eds. James N. Rosenau a Ernst-Otto Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.
- Rousselin, Mathieu. 2010. *European External Governance and Domestic Preferences of Rule Importers*. Paper presented at the 3rd Graduate Conference of the European Consortium for Political Research, Dublin City University. Dublin, 30. 8. - 1. 9. (<http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/228.pdf>).
- Říchová, Blanka. 2000. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portal 2000.
- Saari, Sinikukka. 2006. *Balancing between Inclusion and Exclusion: The EU's Fight against Irregular Migration and Human Trafficking from Ukraine, Moldova and Russia*. Working Paper „Challenge“. London: London School of Economics ([www2.lse.ac.uk/internationalRelations/.../EFPU/.../EFPUchallengewp3.pdf](http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/.../EFPU/.../EFPUchallengewp3.pdf)).
- Sasse, Gwendolyn. 2008. „The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours.“ *Europe-Asia Studies* 60, č. 2, 295-316.
- Selm van, Joanne. 2002. „Immigration and asylum or foreign policy: The EU's approach to migrants and their countries of origin.“ In: *Migration and Externalities of European*



*Integration*. Eds. Sandra Lavenex a Emek M. Uçarer. Oxford: Lexington Books, 143-160.

Schimmelfennig, Frank a Hanno Scholtz. 2008. „EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange.“ *European Union Politics* 9, č. 2, 187-215.

Schimmelfennig, Frank a Ulrich Sedelmeier. 2004. „Governance by conditionality: EU role transfer to the candidate countries of central and Eastern Europe.“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 4, 669-687.

Schimmelfennig, Frank. 2007. „Europeanization beyond Europe.“ *Living Reviews in European Governance* 2, č. 1 ([www.livingreviews.org/lreg-2007-1](http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1)).

Schmitter, Philippe C. 1991. *The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination*. Estudio/Working Paper 1991/26, September ([http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1991\\_26\\_en.pdf](http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1991_26_en.pdf)).

Silbergh, David M. 2001. *Doing dissertations in politics: A Student Guide*. London: Routledge.

Sjursen, Helene. 2006. „The EU as a ‘Normative Power’: How Can This Be?“ *Journal of European Public Policy* 13, č. 2, 235-251.

Smith, Karen E. 2000. „The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?“ *The International Spectator* 35, č. 2, 11-28.

Smith, Karen E. 2005. *Still Civilian Power EU?* European Foreign Unit Policy Working Paper 2005/1. London: London School of Economics (<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf>).

Smith, Karen E. 2009. „The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research.“ *Journal of European Integration* 31, č. 1, 1-7.

Smith, Michael a Mark Webber. 2008. „Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The Virtue and Limits of ‘New Partnership Perspectives’.“ *European Foreign Affairs Review* 13, Spring, 73-95.

Smith, Michael. 1996. „The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order.“ *Journal of Common Market Studies* 34, č. 1, 5-28.

Smith, Michael. 2006. „The EU as an international actor.“ In: *European Union: power and policy making*. Ed. Jeremy Richardson. Abingdon: Routledge, 289-309.

Sokol, Dedja. 2012. „The Working of EU Conditionality in the Area of Migration Policy: The Case of Readmission of Irregular Migrants to Albania.“ *East European Politics and Societies* 26, č. 1, 115-134.

Sterkx, Steven. 2008. „The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?“ In: *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*. Ed. Jan Orbie. Aldershot: Ashgate, 117-138.

Stone, Alec S. a Wayne Sandholtz. 1997. „European integration and supranational Governance.“ *Journal of European Public Policy* 4, č. 3, 297-317.

Stone, Alec S.; Sandholtz, Wayne a Neil Fligstein (eds.). 2001. *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Taylor, Savitri. 2005. „From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement.“ *Social Policy and Administration* 39, č. 6, 563-586.

Télo, Mario (ed.). 2009. *The European Union and the Global governance*. New York: Routledge.

Télo, Mario. 2006. *Europe: A Civilian Power?* Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

Toci, Natalia. 2008. „Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners.“ In: *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*. Ed. Natalia Toci. Brussels: Centre for European Policy Studies, 27. 5. (<http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners>), 1-23.

Thim, Michal. 2009. „Východní partnerství: světlo na konci tunelu východní politiky Evropské unie?“ *Mezinárodní politika* 33, č. 4, 4-6.

Thouez, Colleen a Frédérique Channac. 2006. „Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes.“ *West European Politics* 29, č. 2, 370-387.

Trauner, Florian a Imke Kruse. 2008. „EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?“ *European Journal of Migration and Law* 10, č. 4, 411-438.

Trauner, Florian. 2010. *Governance by conditionality, network governance or both? Studying EU internal security policies in the Western Balkans*. No 18, JULY - SEPTEMBER 2010. Belgrade: Belgrade Centre for Security Studies, 42-52 (<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=134121>).

Väyrynen, Raimo. 2000. „Stable Peace Through Security Communities? Steps Towards Theory- Building.“ In: *Stable Peace Among Nations*. Eds. Arie M. Kacowicz, Yaacov Bar – Siman - Tov, Ole Elgström a Magnus Jerneck. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 108-129.

Veselý, Arnošt. 2004. „Governance as Multidimensional Concept.“ In: *Understanding*

*Governance: Theory, Measurement and Practice*. Martin Potůček, Arnošt Veselý a Martin Nekola. CESES Papers 5/2004. Praha: UK FSV CESES, 11-23  
([http://www.ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit04\\_05\\_potucek.pdf](http://www.ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit04_05_potucek.pdf)).

Veselý, Arnošt. 2007. „Veřejná politika.“ In: *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Eds. Arnošt Veselý a Martin Nekola. Praha: Sociologické nakladatelství 13-41.

Yin, Robert K. 2003. *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Wæver, Ole. 1998. „Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war Community.“ In: *Security Communities*. Eds. Emanuel Adler a Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press, 69-118.

Wanner, Philippe. 2002. *Migration trends in Europe*. European Population Papers Series No. 7. Strasbourg: Council of Europe  
([http://www2.unine.ch/repository/default/content/sites/sfm/files/shared/pub/o/o\\_09.pdf](http://www2.unine.ch/repository/default/content/sites/sfm/files/shared/pub/o/o_09.pdf)).

Weinar, Agnieszka. 2011. *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*. Research Report, EU - US Immigration Systems 2011/02, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. San Domenico di Fiesole: European University Institute  
(<http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf>).

Whitman, Richard. 2002. *The Fall and Rise of Civilian Power Europe?* Paper presented to conference on The European Union in International Affairs, National Europe Centre. Australian National University, 3 - 4. 7.  
(<https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/3/whitman.pdf>).

Wichmann, Nicole. 2007. *The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices*, Working paper No. 275. Brussels: Centre for European Policy Studies  
(<http://aei.pitt.edu/7576/>).

Wolff, Sarah. 2008. „Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges.“ *Cambridge Review of International Affairs* 21, č. 2, 253-271.

Wolff, Sarah. 2009. „The Mediterranean Dimension of EU's Internal Security.“ In: *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*. Ed. Thierry Balzacq. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 154-186.

Wolff, Sarah. 2010. EU border Policies beyond Lisbon. In: *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework*. Ed. Zapata-Barrero Ricard. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, 23-36.

Wolff, Sarah; Wichmann, Nicole a Gregory Mounier (eds.). 2009a. *The external dimensions*

*of justice and home affairs. A different security agenda for the European Union.* London: Routledge.

Wolff, Sarah; Wichmann, Nicole a Gregory Mounier. 2009b. „The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?“ *European Integration* 31, č. 1, 9-23.

Wolff, Sarah; Goudappel Flora a Jaap W. de Zwaan. 2011. *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm.* Haag: T. M. C. Asser Press.

Wunderlich, Daniel. 2011. *The Limits of EU External Governance: Implementing EU External Migration Policy.* Paper to be presented at the UACES annual conference, Robinson College, Cambridge, 5 - 7. 9. ([http://www.uaces.org/pdf/papers/1101/wunderlich\\_1.pdf](http://www.uaces.org/pdf/papers/1101/wunderlich_1.pdf)).

Youngs, Richard. 2004. „Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity.“ *Journal of Common Market Studies* 42, č. 2, 415-435.

Youngs, Richard. 2009. „Democracy promotion as external governance?“ *Journal of European Public Policy* 16, č. 6, 895-915.

Zapata-Barrero, Ricard. 2010. „A Migration-Border framework.“ In: *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.* Ed. Ricard Zapata-Barrero, Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, 7-20.

Zeilinger, Bernhard. 2010. *EU's External Policy towards Eastern Europe on Migration Issues. Breaking New Ground in International Relations?* ECPR – Standing Group on International Relations (SGIR), 7th Pan-European Conference on International Relations, Stockholm, 9 - 11. 9. (<http://stockholm.sgir.eu/uploads/Paper%20Zeilinger%20SGIR%202010.pdf>).

Zemanová, Štěpánka. 2007. „Výzkum europeizace - aktuální problémy a perspektivy.“ *Mezinárodní vztahy* 42, č. 4, 29-51.

Zemanová, Štěpánka. 2008. *Evropeizace zahraniční politiky v oblasti lidských práv.* Praha: Oeconomica.

Zielonka, Jan. 2008. „Europe as a global actor: empire by example?“ *International Affairs* 84, č. 3, 471-484.

Zimmermann, Klaus F. 1995. „Tackling the European Migration Problem.“ *Journal of Economic Perspectives* 9, č. 2, 45-62.

## SEZNAM ZKRATEK

AA	dohoda o přidružení
AC	Rada přidružení
AU	Africká unie
AKT	Skupina zemí Afriky, Karibiku a Tichomoří
CC	Rada pro spolupráci
CPA	Dohoda z Cotonou
DG DEV	Generálním ředitelstvím pro rozvoj
DG HOME	Generální ředitelství pro vnitřní záležitosti
DG JFS	Generální ředitelství pro spravedlnost a vnitřní záležitosti
GAM	Globální přístup k migraci
EAC	Evropské azylové kurikulum
EEAS	Evropská služba pro vnější činnost
EASO	Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu
ECOWAS	Hospodářské společenství západo-afrických států
EDF	Evropský fond rozvoje
EMPA	Evropsko-středomořské parlamentní shromáždění
ENPI	Nástroj Evropské politiky sousedství
EP	Evropský parlament
EPS	Evropská politika sousedství
ER	Evropská rada
ES	Evropské společenství
ETF	Evropská nadace odborného vzdělávání
EU	Evropská unie
EUROJUST	Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci
EUROMED	Unie pro Středomoří
EUROPOL	Evropský policejní úřad
FIIAPP	Ibero-americká nadace pro veřejnou administrativu a veřejné politiky
FOII	Francouzský úřad pro imigraci a integraci
FRONTEX	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích
GFMD	Globálním fórum k migraci a rozvoji
IBM	Program integrované správy hranic

ICMPD	Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky
IDEP	Africký institut pro ekonomický rozvoj a plánování
IFAD	Mezinárodní fond pro zemědělský rozvoj
ILO	Mezinárodní organizace práce
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci
JEG	Společná skupina expertů
JTF	útvár <i>Joint Task force</i>
KAU	Komise Africké unie
LAK	skupina zemí Latinské Ameriky a Karibiku
MARRI	Regionální iniciativa pro migraci, azyl a uprchlíky
MIEUX	Iniciativy odborných znalostí EU o migrace
MME	Partnerství mezi EU a Afrikou v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti
MTMD	Dialog o středomořské tranzitní migraci
Rada SVV	Rada pro spravedlnost a vnitřní věci
FOII	Francouzský úřad pro imigraci a integraci
PCA	dohoda o partnerství a spolupráci
SOM	jednání vyšších úředníků
SVV	oblast spravedlnosti a vnitřních věcí
VMP EU	vnější migrační politika Evropské unie
TAIEX	Kancelář pro technickou pomoc a výměnu
UNDP	Rozvojový program OSN
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
UNODC	Úřad OSN pro drogy a kriminalitu

## SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1: Přehled priorit a nástrojů první dimenze „Legální migrace a mobilita“ .....	42
Tabulka č. 2: Přehled priorit a nástrojů druhé dimenze „Nelegální migrace a obchodování s lidmi“ .....	43
Tabulka č. 3: Přehled priorit a nástrojů třetí dimenze „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj a mobilitu“ .....	44
Tabulka č. 4: Přehled priorit a nástrojů čtvrté dimenze „Mezinárodní ochrana a vnější rozměr azylové politiky“ .....	45
Tabulka č. 5: Přehled platform spolupráce na jednotlivých úrovních v daných geografických dimenzích.....	47
Tabulka č. 6: Přehled typologie nástrojů a příkladů jednotlivých nástrojů v oblasti VMP EU	53
Tabulka č. 7: Přehled analytických úrovní a ideálních typů vnějšího vládnutí .....	70
Tabulka č. 8: Shrnutí analytických úrovní a indikátorů proměnných vnějšího vládnutí EU....	71
Tabulka č. 9: Shrnutí ideálních forem vnějšího vládnutí dle indikátorů proměnných.....	72
Tabulka č. 10: Vnější vládnutí EU v platformě Evropské politiky sousedství .....	123
Tabulka č. 11: Vnější vládnutí EU v platformě Evropsko-afrického procesu o migraci a rozvoji .....	131
Tabulka č. 12: Vnější vládnutí EU v platformě Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost.....	136
Tabulka č. 13: Vnější vládnutí EU v platformě Unie pro Středomoří .....	141
Tabulka č. 14: Vnější vládnutí EU v platformě Dialogu o středomořské tranzitní migraci ...	145
Tabulka č. 15: Vnější vládnutí EU v platformě Východního partnerství.....	153
Tabulka č. 16: Vnější vládnutí EU v platformě Pražského procesu .....	158
Tabulka č. 17: Vnější vládnutí EU v platformě Budapešťského procesu .....	162
Tabulka č. 18: Vnější vládnutí EU v platformě Strukturovaného dialogu EU s Latinskou Amerikou a Karibikem .....	167
Tabulka č. 19: Vnější vládnutí EU v platformě Dialogu EU se státy Afriky, Karibiku a Tichomoří.....	171
Tabulka č. 20: Přehled výsledných forem vnějšího vládnutí EU v oblasti vnější migrační politiky EU.....	178

## SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek č. 1: Využití metody disciplinované interpretativní studie na zkoumaném případě ..34



## ABSTRAKT

Tématem předložené disertační práce je analýza vnějšího vládnutí Evropské unie v oblasti vnější migrační politiky EU, již představuje koncepční rámec Globálního přístupu k migraci. Globální přístup je založen na integraci problematiky migrace ve čtyřech tematických dimenzích do vnějších vztahů EU a na posílení spolupráce a dialogu s partnerskými zeměmi. Cílem práce je objasnit prizmatem teorie vnějšího vládnutí vzájemné vztahy mezi EU a partnerskými zeměmi, s nimiž EU spolupracuje na řízení migrace a migračních toků. Konkrétně pak přiblížit vzájemné vztahy, jež se v migrační spolupráci odrážejí a odpovědět na otázku, zda GAM svojí implementací nastolil kvalitativní změnu vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi, kterou oficiálně proklamoval. Dále text aspiruje na reflexi mezinárodní role EU ve vnějších migračních vztazích.

Práce identifikuje 10 hlavních platforem spolupráce mezi EU a třetími zeměmi: (1) Evropská politika sousedství, (2) Evropsko-afriický proces o migraci a rozvoji, (3) Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, (4) Unie pro Středomoří, (5) Dialog o středomořské tranzitní migraci, (6) Východní partnerství, (7) Pražský proces, (8) Budapešťský proces, (9) Dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem a (10) Dialog EU se státy skupiny AKT (Afriky, Karibiku a Tichomoří). Na tyto platformy je aplikován vlastní analytický rámec v podobě třech analytických dimenzí vnějšího vládnutí: (1) institucionální úroveň, (2) negociační úroveň a (3) úroveň nástrojů vládnutí. S pomocí konkrétních atributů těchto analytických linií může vnější vládnutí v platformách nabírat různé formy v podobě pevně provázaných, legalizovaných a institucionálních vztahů mezi EU a třetími zeměmi s prvky hierarchie a právních závazků vyplývajících ze spolupráce až po neformální, konzultativní procesy se slabou strukturou vykazujícími se koordinací pomocí tzv. síťového vládnutí.

Práce má stanoveny tři výzkumné cíle: výzkumný cíl č. 1: konceptualizovat vnější migrační politiku EU a analytický rámec vnějšího vládnutí tak, aby byly zachyceny procesy ve vnějším vládnutí EU v oblasti migrace v co možná nejkompaktnější podobě; výzkumný cíl č. 2: analyzovat na vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti migrace prizmatem teorie vnějšího vládnutí EU konkrétní podoby vnějšího vládnutí, jež souvisely s působením Globálního přístupu k migraci v letech 2005-2012; výzkumný cíl č. 3: vyvodit z analýzy vnějšího vládnutí EU v oblasti migrace obecnější charakteristiky EU coby mezinárodního aktéra.

**Klíčová slova:** Evropská unie, vnější vládnutí, migrace, Globální přístup k migraci, vnější migrační politika, třetí země.

## ABSTRACT

This paper studies the dynamics of the EU external migration policy by applying the external governance theory on the Global approach to migration (GAM) while exploring the nature of migration relations between the Union and the third countries. The Global approach to migration is based on the integration of migration issues (based on four thematic dimensions) in the EU external relations and on strengthening cooperation and dialogue with partner countries. The aim of the thesis is to clarify by the theory of external governance the relations between the EU and partner countries with which the EU cooperates in the management of migration flows. More specifically, the thesis focuses on mutual relations, which are reflected in cooperation on migration issues and answers the question whether GAM raised a qualitative change in relations between the EU and partner countries. Further, the text aspires on the reflection of the international role of the EU in its external relations of migration.

The thesis identifies 10 major platforms of cooperation between the EU and third countries: (1) The European Neighbourhood Policy, (2) The Euro-African Process on Migration and Development, (3) The EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment, (4) The Union for Mediterranean, (5) Dialogue on Mediterranean Transit Migration, (6) The Eastern Partnership, (7) The Prague process, (8) The Budapest process, (9) The EU- LAC dialogue on migration, and (10) The EU-ACP dialogue on migration. These platforms are analysed through the three analytical dimensions of the external governance theory: (1) institutional level, (2) negotiation level, and (3) tools of governance. The modes of external governance can reach from tightly interconnected, legalized and institutional relations between the EU and third countries with elements of hierarchy and legal obligations to network governance based on informal, consultative processes with weaker structures. The thesis revolves around three research objectives: (1) to conceptualise external migration policy and analytical framework of external governance so as to capture processes in the external governance of EU migration in the most comprehensive form; (2) to analyze in the relations between the EU and partner countries in the area of migration through the prism of the theory of external governance specific forms of external governance which were associated with GAM in the years 2005-2012; (3) to infer from the analysis of the EU external governance migration general characteristics of the EU as an international migration actor.

**Key words:** European Union, external governance, migration, Global approach to migration, External migration policy, third countries.