

**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**

**Teze**

**vedoucí práce - Prof. Pavel Barša**

**Praha 2012**

# 1 Téma a cíle práce

Tématem disertační práce je analýza vnějšího vládnutí Evropské unie (EU) v oblasti vnější migrační politiky EU (VMP EU). VMP EU se projevuje aplikací tzv. Globálního přístupu k migraci (*Global approach to migration*, GAM) 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 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 rozvoj (od roku 2011 byla přidána čtvrtá dimenze – problematika mezinárodní ochrany). 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 (LAK).

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 odrážejí, 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 a rovnoměrné partnerství mezi aktéry. Dále text aspiruje na reflexi výsledků analýzy v diskuzi o mezinárodní roli EU ve vnějších migračních vztazích.

Disertační 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. Práce tedy stanovuje konkrétně 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 nejkompexnější 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. V disertační práci proto rovněž nalézám 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?

## **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 výzývá, 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 vládnutí. 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 (EPS), 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 se státy LAK a Dialog EU se státy skupiny Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT)) a dle výsledků i zařazení jednotlivých procesů spolupráce mezi náležité formy vnějšího vládnutí v rámci dílčího zhodnocení. Závěrečná kapitola shrnuje na základě 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.

### **3 Teoretický rámec**

Operacionalizace konceptuálního aparátu je založena na konceptu VMP EU a teorii vnějšího vládnutí EU. 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) (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).

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). 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. 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. 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.

Tyto nástroje představují zároveň typy výstupů VMP EU. Mnou vytvořená 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, jež 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.

Po jeho rigorózní systematizaci jsem zvažila všechny výstupy GAM, jež byly na jeho základě zformovány či do nichž se promítl, a identifikuji deset hlavních, výše zmíněných, platform spolupráce. 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. 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.

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. 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). Tvůrcem vládnutí nejsou 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 však 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. V souladu s argumentem Tanji Börzel proto popisují současný stav ve vnější migrační politice EU jako „vládnutí se sítěmi“ (Börzel 2005: 87), což umožňuje zahrnout do vládnutí hierarchické i horizontální formy vztahů mezi aktéry.

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 regulačních 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 pak dle mého pojetí nesouvisí pouze s otevíráním dosavadních institucí nečlenským subjektům, nýbrž i s 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 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.

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 institucí), (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 platforem 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 silně legalizovaném, 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 vyjednávat, 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.

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, zda lze Unii na základě vnějšího vládnutí v oblasti migrace přiřknout charakter měkkého hegemonu.

## 4 Metodologický rámec

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 teorie vnějšího vládnutí. Z metodologického hlediska studie pracovala s formátem disciplinované interpretativní případové studie. Interpretovala a vysvětlovala událost (postupnou integraci migrace do vnějších vztahů EU) aplikací modifikované teorie (teorie vnějšího vládnutí) 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.

## **5 Závěry**

Na první dvě výzkumné otázky (tj. výzkumný cíl č. 1) odpovídá disertační práce v rámci operacionalizace konceptuálního aparátu. Zbývající dva výzkumné cíle jsou předmětem empirické části.

### **Výsledné formy vnějšího vládnutí EU v oblasti vnější migrační politiky EU**

Co se povahy vnějšího vládnutí EU ve vnější migrační politice EU týká, 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 EPS, tedy v jižní a východní dimenzi, a v kontextu Východního partnerství, tedy opět ve východní dimenzi. Tendence k hierarchickému vládnutí je patrná v těch platformách spolupráce, jež vykazují bilaterální spolupráci, 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 platforem na subregionální úrovni (Evropsko-afriický 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. 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-afriický proces o migraci a rozvoji, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Pražský proces a Budapešťský proces.

Jakkoli tedy tyto platformy spolupráce představovaly informační a implementační sítě (Unie pro Středomoří částečně i známky regulatorní sítě), vykazuje tato forma vládnutí hierarchické prvky, jež napomáhají harmonizaci. 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 Dohody z Cotonou. 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.

### **Globální přístup k migraci jako kvalitativní změna vztahů?**

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 nejpálčivější 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, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Pražský proces, Strukturovaný dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem a částečně Unii pro Středomoří. 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.

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 nepopíratelné, 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 nezávažnější 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.

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 regulační 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 sděleních Komise, na efektivnější aplikaci GAM na státy EPS, 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.

### **EU jako měkký hegemon?**

Předložená práce presumuje VMP EU jakožto politickou arénu, díky níž nabývá Unie proaktivnější pozici mezinárodního hráče na poli migrace.

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). 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

chápaní prvotní odpovědi na globální rozsah problematiky migrace.

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. Argumentuji, 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 první 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 hegemónovi, jenž používá svůj diplomatický, ekonomický a normativní vliv formou politického dialogu i praktické spolupráce (proto měkký) k vytváření řady asymetrických vztahů (proto hegemón), 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 sbližování 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 GAM, 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 zvládání 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 ryziho 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 EPS 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 hegemón, jelikož jsou vztahy poznamenány asymetričností v podobě jednostranného přenosu modelu evropského migračního vládnutí v podobě praktik, norem a hodnot.

Jsem přesvědčena, že Globálním přístupem k migraci vznikl nový, specifický model zvládání 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).

## 6 Prameny a literatura

- Barša, Pavel a Ondřej Císař. 2008. *Anarchie a řád ve světové politice*. Praha: Portál.
- Betts, Alexander. 2010. „Introduction: Global Migration Governance.“ In: *Global Migration Governance*. Ed. Alexander Betts. Oxford: Oxford University Press, 1-33.
- Börzel, Tanja. „European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy.“ *Journal of Common Market Studies* 48, č. 2, 191-219.
- 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)).
- Boswell, Christina. 2003a. *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- 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)).
- 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)).
- 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>).
- 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.
- 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.
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. „The governance approach to European integration.“ *Journal of Common Market Studies* 39, č. 2, 221-240.
- Lavenex, Sandra a Emek M. Uçarar. 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. 2004. „EU External Governance in ‘Wider Europe’.“ *Journal of European Public Policy* 11, č. 4, 680-700.

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.

Mounier, Gregory. 2009. „Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities.“ *European Integration* 31, č. 1, 45-64.

Odell, John S. 2001. „Case Study Methods in International Political Economy.“ *International Studies Perspectives* 2, č. 2, 161-176.

Rees, Wyn. 2008. „Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy.“ *European Integration* 30, č. 1, 97-111.

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.

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.

Youngs, Richard. 2009. „Democracy promotion as external governance?“ *Journal of European Public Policy* 16, č. 6, 895-915.

Zielonka, Jan. 2008. „Europe as a global actor: empire by example?“ *International Affairs* 84, č. 3, 471-484.