

Vnější migrační vládnutí Evropské unie

JAROSLAVA GAHUROVÁ

External Migration Governance of the European Union

Abstract: The paper studies the dynamics of EU external migration governance in the EU external migration policy. The external migration policy of the EU is characterized by the implementation of the conceptual framework of the Global Approach to Migration, which is based on the integration of migration issues in the EU external relations and on strengthening cooperation with partner countries. The aim of the study is to empirically describe the form of EU external migration governance on the four platforms of cooperation: the European Neighbourhood Policy, the Eastern Partnership, the Euro-African dialogue on migration and development and the Prague Process. The paper concludes that despite the fact that the latest developments are moving toward a preference for fighting against illegal migration in the neighborhood of the EU, there is a dynamic development in more remote regional platforms of cooperation, which represents a balanced horizontal partnership guided by principles of the Global Approach to Migration.

Key words: European Union, external migration policy, Global Approach to Migration, third countries, Eastern Partnership, European Neighbourhood Policy.

Na konci devadesátých let 20. století byl v souvislosti s přijetím Amsterdamské smlouvy a závěrů Evropské rady v Tampere vytyčen jeden 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; srovnej Boswell 2003a). Od tohoto momentu se společná migrační politika začala nejen rozvíjet, nýbrž i aplikovat vůči třetím zemím (zemím původu a tranzitu migrantů).¹ Praxe zpočátku upřednostňovala restriktivní politiky zaměřené na kontrolu hranic či potírání nelegální migrace. Změna přišla s rokem 2005, kdy *vnější migrační politiku* (VMP) EU poprvé komplexně vymezily závěry Evropské rady přijetím koncepčního rámce, *Globálního přístupu k migraci* (GPM; Rada EU 2005). GPM poskytl tematické vodítko a implementační nástroje pro obsahovou stránku spolupráce se třetími zeměmi. Vedle nelegální migrace měly vnější vztahy odrážet téma legální migrace, propojovat migraci s tematikou rozvoje a později i mezinárodní ochrany. Geograficky přístup zahrnoval Afriku a Středomoří, postupně se rozšiřoval i na východní a jihovýchodní regiony sousedící s EU či Latinskou Ameriku a Karibik. GPM měl vnější migrační management – zaměřený na „*tradiční kontrolní*“, „*externalizační*“ (Boswell 2003b: 637), „*vzdálené kontrolní*“ (Aubarell – Zapata-Barrero – Aragall 2009: 21), „*represivní*“ (Chou 2009: 543) a „*odkláněcí*“ (Lindstrøm 2005: 589–590) metody spolupráce soustředící se na zadržování migračních vln – obohatit o druhý komponent. Ten představoval „*preventivní*“ (Boswell 2003b: 638), „*progresivní*“ (Chou 2009: 543), „*zadržovací*“ (Lindstrøm 2005: 589–590) přístup. Preventivní přístup kladl důraz jak na příčiny migrace (Aubarell – Zapata-Barrero – Aragall 2009: 21; Gent 2002: 5; Taylor 2005: 564), tak na rozvojovou asistenci, integrační programy, mobilitu migrantů, budování kapacit či zmírňování

chudoby (Boswell 2003b: 625; Taylor 2005: 564; srovnej Bacerro 2004: 10). Tematicky vyvážené a rovnoměrné partnerství, jež GPM proklamoval, mělo vzájemné vztahy mezi EU a partnerskými zeměmi celkově zkvalitnit.

Přes přetrvávající nárůst akademické literatury o migrační politice EU dominují studie akcentující její vnitřní dynamiku (Moraes 2003; Geddes – Boswell 2010). Publikční výstupy o VMP EU pak mají zpravidla užší tematický záběr a soustředí se na jednotlivé nástroje spolupráce (například readmisní dohody). Akcentují zejména nelegální migraci v jižním Středomoří a externalizaci migračních kontrol (například Aubarell – Zapata-Barbero – Aragall 2009: 10; Billet 2010; Boswell 2003b; Ceccolurri 2011; Gammeltoft-Hansen 2006; Geddes 2009: 43; Guild 2005; Jeandesboz 2008; Lavenex – Wichmann 2009; Neal 2009; Rijpma 2010; Roig – Huddleston 2007; Trauner – Kruse 2008; Wolff 2008). V odborném diskurzu dále převládá názor, že ke spolupráci dochází zejména v doméně boje proti nelegální migraci (Guiraudon 2000; Haddad 2008: 197; Lavenex 2006: 337–338; Ceccolurri 2011; srovnej Geddes 2009: 43). Význam vztahů EU s jižním Středomořím, nastolený kurz zohledňující bezpečnostní hledisko, podmíněnost spolupráce a boj proti nelegální migraci jsou patrné i ze závěrů Evropských rad a Rady pro spravedlnost a vnitřní věci po roce 2009 (Rada EU 2009b, 2009c: 9, 2009d, 2010c: 4, 2011c, 2011d: 3, 2011e: 5, 2012d, 2012e, 2012f). Obdobně postupují i poslední sdělení EK týkající se migrace a jižního Středomoří (Evropská komise 2011c: 16, 2011g).² I v posledním sdělení komise ke GPM, ač zdánlivě tematicky vyváženém (zejména po přidání čtvrté tematické dimenze mezinárodní ochrany), lze při bližším pohledu identifikovat jasnou podmíněnost jednotlivých tematických dimenzí. Před zjednodušením či zrušením vízové povinnosti musejí partnerské země splnit řadu konkrétních kritérií, a to rovněž v oblasti azylu, správy hranic a nelegální migrace (Evropská komise 2011d: 1).³ Přestože oficiální diskurz EU 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 – Sagrera 2009; Parkes 2009; srovnej Trauner – Kruse 2008) a jejich vyjmutí z celkového kontextu politiky přispívá k mylným zobecňujícím závěrům o VMP EU. Při popisu VMP EU je potřeba brát v úvahu jak tematickou, tak geografickou celistvost tématu. Pouze zahrnutí i dalších platform spolupráce mezi EU a třetími zeměmi,⁴ do nichž se GPM promítl, podá ucelenější náhled na vnější migrační vládnutí Evropské unie. Zároveň tento postup pomůže zhodnotit, zda GPM opravdu nastolil rovnocenné a tematicky vyvážené partnerství mezi EU a třetími zeměmi v oblasti migrace.

Předmětem následující konzultace je zachytit podobu vnějšího migračního vládnutí v rámci VMP EU. Jejím cílem je demonstrovat, že ačkoliv poslední vývoj směřuje k upřednostňování boje proti nelegální migraci v bezprostředním sousedství EU, dynamicky se vyvíjejí i vzdálenější platformy spolupráce, představující vyvážené, horizontální partnerství řízené principy GPM. Konzultace si proto klade otázku, na kterých platformách spolupráce GPM dosahuje svých principů, tj. horizontálního, symetrického partnerství a vyváženosti migračních témat (viz například Evropská komise 2008a). Ke zkoumání charakteru jednotlivých platform spolupráce poslouží tři analytické roviny vnějšího vládnutí, jež jsou aplikovány na tento politický prostor vůbec poprvé.⁵ VMP EU je strukturována na jednotlivé platformy spolupráce, pro něž jsou typické rozdílné vzorce interakce mezi EU a třetími zeměmi. Pro účely této práce byly vybrány Evropská politika sousedství, Evropsko-africký proces pro migraci a rozvoj, Východní partnerství a Pražský proces. Vnější migrační vládnutí je 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 výkonem politiky (vyjednáváním, rozhodováním a uplatňováním politiky) v daném politickém prostoru do vzájemné institucionálně-organizační interakce. Vnější migrační vládnutí bude zachyceno z perspektivy tří analytických rovin: 1) institucionální úrovně, 2) negociační úrovně a 3) úrovně nástrojů vládnutí. Tyto analytické dimenze poskytují vhodnou perspektivu objasňující všechny procesy vnějšího

migračního vládnutí, zaměřené na nastavení, vyjednávání, rozhodování i vlastní uplatňování politiky. Svým komplexním charakterem umožňují hledat odpověď na otázku, do jaké míry je VMP EU principy globálního přístupu k migraci řízena. Zohledňuje totiž jak koncepční, tak implementační rovinu procesů této politiky. Jinými slovy řečeno, vnější migrační vládnutí pomáhá poznávat vybraná partnerství ve sféře *polity*, *politics* i *policy*. Jsou popsány organizační struktury, v nichž se aktéři scházejí, a vymezeny jejich úkoly a kompetence. Negociační úroveň demonstruje konkrétní modely jednání, tvorbu pravidel a obsahu agendy VMP EU. Úroveň nástrojů představuje konkrétní opatření, vycházející z *politics* a prováděné v rámci *polity*. Sféra *policy* však v podobě úrovně nástrojů nepředstavuje pouze obsah výstupu, nýbrž i typ výstupu. Právě GPM reprezentuje společného jmenovatele pro aktivity VMP EU a rámec spolupráce mezi EU a třetími zeměmi, jenž má dopad na všechny tři zkoumané sféry.

Vyvstává též otázka, zda vnější migrační politikou vznikají nové formy vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi a co nám tyto procesy napovědí o roli EU v mezinárodní politice (srovnej Boswell 2003b; Geddes 2009: 40; Lavenex – Lehmkuhl – Wichmann 2009; Wolff – Wichmann – Mounier 2009). Text zastává tezi, že zkoumání vnější dimenze migrační politiky umožňuje vzhled to charakteristiky EU jako mezinárodního aktéra (srovnej Geddes 2009: 45). Proto je dílčím výzkumným cílem i hledání odpovědi na otázku, jak lze nejlépe charakterizovat roli EU ve vnějším migračním vládnutí. Co se dozvídáme o obecné povaze VMP EU, potažmo o charakteristice EU jako mezinárodního aktéra?

Při hledání odpovědi na výzkumné otázky byly popsány čtyři výše zmíněné platformy spolupráce. Empirická konzultace se opírá zejména o kritickou interpretaci dokumentů EU. Co se praxe v souvislosti s negociační úrovní týká, text čerpá z primárních dokumentů, k nimž měla autorka přístup jako přímý účastník unijních vyjednávání. Autorka se od roku 2007 účastnila jednání Pracovní skupiny Rady EU na vysoké úrovni pro otázky azylu a migrace, jež řešila GPM. Kromě dokumentů uvedených v seznamu zdrojů se proto analýza opírá i o informace a zkušenosti získané přímou účastí na jednáních v rámci struktur Rady EU a EK týkajících se GPM, setkání k partnerství pro mobilitu, zasedání vyšších úředníků Pražského procesu. Autorka se též účastnila migračních misí EU do třetích zemí, zasedání vyšších úředníků Pražského procesu či koordinačních schůzek k projektům při Mezinárodním středisku pro rozvoj migrační politiky (*International Centre for Migration Policy Development – ICMPD*).

Předložený text je strukturován do čtyř vzájemně závislých celků. Po této části následuje teoreticko-metodologická část, jež poskytuje rozbor základních analytických rovin migračního vládnutí. Zároveň jsou identifikovány čtyři platformy spolupráce. Třetí, empirická část se věnuje aplikaci analytických linií na vybrané platformy spolupráce. Závěrečná část shrnuje výsledky konzultace. Popis jednotlivých platform spolupráce mezi EU a třetími zeměmi zároveň zhodnotí změnu, jež GPM do vzájemných vztahů přinesl.

TEORETICKÁ A METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA

Vnější migrační vládnutí ve čtyřech platformách spolupráce bude popsáno na základě tří analytických rovin vnějšího migračního vládnutí.

Pod pojmem vnější migrační vládnutí tato konzultace rozumí kontinuální proces, v němž se soubor politických aktérů na úrovni EU, členských států, partnerských zemí a případně dalších společenských aktérů dostává výkonem politiky (vyjednáváním, rozhodováním a uplatňováním politiky) v daném politickém prostoru do institucionálně-organizační interakce. Dochází k vyjednávání mezi veřejnými a soukromými aktéry, kteří se účastní i procesu definování cílů a nástrojů (Héritier 2003: 105, citováno dle Kohler-Koch – Rittberger 2006: 37). Vnější vládnutí v pojetí této konzultace nezkoumá pouze rozšiřující se regulační hranici EU, tedy záběr pravidel EU za právní a geografické hranice členských států (srovnej Carafa 2011; Friis – Murphy 1999; Jong – Sterkx – Wouters 2010: 5; Lavenex 2004: 681, 2008; Lavenex – Schimmelfennig 2009: 791), ale i rozšiřující se

organizační hranici, tedy účast vnějších aktérů na tvorbě těchto pravidel (Lavenex 2008). Regulační rozšíření hranic je obvykle zaměřeno na jednostranný přenos celounijních politik, pravidel a *acquis communautaire* (Lavenex – Schimmelfennig 2009: 791; Lavenex – Stucky 2011: 134). To však nereflexuje přítomnost dalších nástrojů. EU 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). Tyto aktivity daleko překračují úzce vymezený přenos (pouze) regulačních pravidel. Proto třetí analytická úroveň („*nástroje vládnutí*“) přichází s vlastní typologií nástrojů (nástroje regulační, ale i politické a operativní). Specifikace druhů nástrojů přispívá k detailnějšímu popisu jednotlivých platform. Využití konkrétního nástroje zároveň představuje reakci na určitý problém a napovídá, jaké má politika záměry.

Analytické roviny vnějšího migračního vládnutí EU

Institucionální úroveň

Institucionální úroveň označuje organizační úroveň tvorby pravidel a vymezení prostoru, v jehož kontextu se politika odehrává (Lavenex 2004: 682; Lavenex – Lehmkuhl – Wichmann 2009: 814–815; Lavenex 2008: 941; srovnej Börzel 2010: 195). Lykke Friisová a Anna Murphyová zmiňují na jedné straně „*jasné, stabilní hranice*“ EU jako podmínku pro efektivní vnitřní vládnutí. Na straně druhé pak „*pórovité, rozmazané*“ hranice otevírají vládnutí za geografickým teritoriem EU (1999: 1). Posunutí hranic umožňuje Unii zahrnout do procesu politického rozhodování vnější aktéry (Filtenborg – Gänzle – Johansson 2002). Luigi Carafa, Sandra Lavenexová, Dirk Lehmkuhl a Nicole Wichmannová institucionalizaci hodnotí podle četnosti interakcí, centralizace institucí a exkluzivity agendy EU (Carafa 2011: 6–7; Lavenex – Lehmkuhl – Wichmann 2009: 815–817). Modifikací stávající institucionalizace vzniká institucionální úroveň, na níž se jednak dané instituce a struktury EU otevírají třetím zemím, jednak se země společně účastní v nově vzniklých strukturách mimo rozhodovací orgány EU samé. Jsou vytvářeny společné formální i méně formální prostory pro spolupráci. V nich se však nepřenášejí pouze pravidla, nýbrž i informace, osvědčené postupy a hodnoty (srovnej Barbé et al. 2009: 382).

Tato konzultace identifikuje institucionální úroveň podle následujících kritérií: 1) typ aktérů, 2) konstelace aktérů a 3) hustota interakcí aktérů. První kritérium se týká typu aktérů, jejichž složení se v jednotlivých formách vládnutí liší. Vnějšího vládnutí se účastní EU, tedy unijní instituce a státy (zástupci států, státní instituce). Ke spolupráci mohou být přizvány i další nestátní subjekty. Nestátní subjekty zahrnují mezivládní instituce (například ICMPD; Mezinárodní organizace pro migraci; mezinárodní organizace typu Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky; domácí subjekty občanské společnosti). Konstelace aktérů specifikuje vládnutí podle horizontálního či vertikálního nastavení aktérů. V horizontální konstelaci ovlivňují vládnutí rovnoměrně propojení aktéři na všech úrovních, což značí decentralizovanou úroveň spolupráce. Hlavní motor implementace a určování pravidel je na nižších úrovních. Vertikální konstelace představuje centralizované struktury. Jádrem procesu spočívá v rozhodování směřujícím k nejvyšší, politické úrovni. Hustota interakcí je měřena počtem setkání mezi aktéry.⁶ Interakce může být hustá a pravidelná, kdy setkání aktérů probíhá intenzivně i několikrát za měsíc. To ukazuje na poměrně pokročilé formy vztahů. Hustota setkání se odvíjí od pevné institucionální struktury a předem daných pravidel, které tuto pravidelnost z velké části determinují. K interakci může docházet i méně často – několikrát do roka či neplánovaně, *ad hoc*. Tato spolupráce je pak méně formální a nevázaná pevnými harmonogramy.

Negociační úroveň

Negociační úroveň determinuje vzájemné modely jednání v rámci institucionální složky a způsoby artikulace zájmů. Jedná se o procesuální dimenzi zaměřenou na způsoby

koordinace, jimiž aktéři upravují své jednání (Börzel 2010: 195) a jimiž vstupují do institucionálního pole EU (Lavenex – Lehmkuhl – Wichmann 2009: 814–815; Lavenex 2008: 941). Negociační úroveň, v odborné literatuře „legalizace“, bývá rozlišována dle tří kritérií: přesnosti, závazků a delegování. Přesnost se týká míry pravidel Evropské unie, jež řídí chování aktérů při stanovení agendy. Závazky souvisejí se stupněm, do jakého se aktéři musejí pravidly řídit. Delegování spočívá v pravomoci autority implementovat a aplikovat pravidla na třetí země (Abbott et al. 2000, citováno dle Lavenex – Lehmkuhl – Wichmann 2009: 814; Carafa 2011: 12). Legalizace podle Sandry Lavenexové představuje rámec pravidel, právních norem, politik, které jsou transponovány na nečlenské státy (2004: 682, 2008: 941). V negociační úrovni tato konzultace nespátňuje pouze přenos právních norem, nýbrž i šíření a sdílení hodnot, norem, informací a osvědčených postupů. Negociační úroveň je identifikována na základě tří kritérií: 1) vyjednávání agendy, 2) obsah agendy a 3) monitoring. Vyjednávání agendy se týká rozdílného vlivu jednotlivých aktérů na finální podobu agendy a obsahu spolupráce. Definování agendy může probíhat společně na základě symetrické diskuse. Diskuse předpokládá rovnocenné zastoupení a stejné pravomoci všech zúčastněných stran. Na druhé straně dochází k jednostrannému vnučení agendy EU. Druhé kritérium, obsah agendy, určuje míru totožnosti předmětu spolupráce s *acquis*. Obsah interakce je založen na obecných závazcích vyplývajících z mezinárodního práva či dobrovolných dohod (společných deklarací, akčních plánů). Tyto politické dokumenty sice mohou být usměrňovány *acquis*, nejsou jím však přímo podmíněny. Po partnerských zemích se nepožaduje integrace *acquis* do jejich právního rámce, ale akceptace norem evropského modelu migračního vládnutí. Spolupráce však může obsahovat i závazky transferu předem daných pravidel, *acquis* a jiných právních závazků do vnitřních právních systémů třetích zemích. Třetí kritérium, monitoring, specifikuje formu evaluace vládnutí. Dochází buďto ke společnému politickému hodnocení, či k evaluaci na technické úrovni v pracovních skupinách. V druhém případě je spolupráce monitorována soudně (vychází se ze závazků *acquis*, jež jsou vymahatelné) či dochází k pravidelnému politickému monitoringu zejména ze strany EU.

Úroveň nástrojů vládnutí

Třetí úroveň analýzy, jež určuje typ nástrojů vládnutí, je zatím nejméně probádaná (srovnej Carafa 2011: 12–13). Při kategorizaci nástrojů vychází konzultace z typologie nástrojů Thierryho Balzacqa (2008: 19–20). Její modifikací vytváří vlastní kategorie nástrojů: 1) regulatorní nástroje, 2) politické nástroje a 3) operativní nástroje. Regulatorní nástroje usměrňují chování států. Nabývají většinou podobu právního vztahu a využívají hierarchický přenos politik a pravidel spolu s kondicionalitou, směřující k harmonizaci právního řádu partnerské země s *acquis*. Mezi regulatorní nástroje v oblasti VMP EU spadají právně závazné akty (například směrnice), dohody o vízové facilitaci či readmisní dohody (Evropská komise 2011e). Politické nástroje s dobrovolným, pobídkovým charakterem stimulují partnery k aktivitám či aktivity formují (například politický dialog a deklarace; srovnej Balzacq 2008: 19). Operativní nástroje zahrnují nástroje technické povahy orientované na proces, konkrétní výstupy (budování kapacit) či kroky, jež k nim vedou (výměna informací formou workshopů). Představená typologie zahrnuje jak koncepční nástroje (deklarace a akční plány), tak operativní výstupy v podobě konkrétních projektů, čímž lze vyzpozorovat, do jaké míry se GPM přenesl z koncepční roviny do úrovně implementační.

Aplikací regulatorních nástrojů se harmonizuje jednostranný přenos *acquis* a politik s využitím kondicionality. Druhý mechanismus představuje koordinaci na základě politických a/nebo operativních nástrojů. Ty mohou (avšak nemusejí) využívat rovněž nástroje, jako je jednostranný přenos pravidel, norem, hodnot a znalostí v rámci operativních a politických nástrojů.

Tabulka č. 1
Přehled analytických rovin vnějšího migračního vládnutí EU

Analytické úrovně	Kritéria
Institucionální úroveň	• typ aktérů • konstelace aktérů • hustota interakcí aktérů
Negociační úroveň	• vyjednávání agendy • obsah agendy • monitoring
Úroveň nástrojů vládnutí	• politické nástroje • operativní nástroje • regulační nástroje

Zdroj: Autorka.

VNĚJŠÍ MIGRAČNÍ VLÁDNUTÍ VE VNĚJŠÍ MIGRAČNÍ POLITICE EU

VMP EU představuje jednu z „*nejinovativnějších a rychle se rozvíjejících oblastí migrační politiky EU*“ (Bosch – Haddad 2007: 1). Tato mladá, avšak dynamicky se rozvíjející doména se vyprofilovala jako jeden ze základních pilířů společné migrační politiky EU.⁷ To, že roste důležitost vnějších migračních vztahů, dokládá i alokace financí Evropské komise, jež mají být v souvislosti s novou finanční perspektivou pro léta 2014–2020 navýšeny.⁸ Aplikací GPM vzniká mezi EU a třetími zeměmi síť formálních a neformálních institucí, mechanismů a prostředků, jimiž EU reguluje vzájemné vztahy s aktéry v různých regionech světa. V době vzniku byl GPM vymezen poměrně vágním označením jako „*širší program pro rozvoj vztahů EU s Afrikou a středomořskými zeměmi na základě skutečného partnerství*“ (Rada EU 2005: 3). Rok nato již přístup stanovoval opatření v oblasti migrace, která řeší otázky související s migrací a spojují politické oblasti včetně vnějších vztahů, rozvoje, zaměstnanosti a spravedlnosti, svobody a bezpečnosti (Evropská komise 2006: 2). GPM sloužil jako určité vodítko pro směřování dalších politik a často byl vnímán prizmatem nástrojů, jež zavedl – například migrační mise či partnerství pro migraci (Rada EU 2008). Teprve na počátku roku 2011 hovoří Evropská komise (EK) o „*vnější migrační politice*“, když dává partnerství se třetími zeměmi do souvislosti s „*posilováním vnější migrační politiky*“ (Evropská komise 2011c: 15). Dále EK stanoví, že „*při vytváření takové politiky by otázky migrace měly být začleněny do celkové politiky vnějších vztahů EU s cílem podporovat její zájmy a potřeby*“ (Tamtéž).

Jak tedy VMP EU nejlépe definovat? Sandra Lavenexová a Nicole Wichmannová spatřují vnější dimenzi určité politiky jako „*nový druh zahraniční politiky, jež vzniká vnější projekcí vnitřní politiky*“ (2009: 84). Sarah Wolffová, Nicole Wichmannová a Gregory Mounier vymezují vnější dimenzi spravedlnosti a vnitřních věcí jako „*vrstevnice prostoru politik*“ čili tematické vnější dimenze rozličných interních bezpečnostních politik, politik v oblasti terorismu, migrace a organizovaného zločinu (Wolff – Wichmann – Mounier 2009: 10). Uvedené definice vymezují vnější dimenze politiky vůči vnitřnímu prostoru a neberou v úvahu další atributy politiky, jež vznikají nezávisle na politice vnitřní. Toto úzké pojetí lze překlenout předpokladem, že vnější migrační politika nevyužívá pouze mechanismy společné migrační politiky, nýbrž je sama pro své účely vytváří. Thierry Balzacq charakterizuje vnější rozměr spravedlnosti a vnitřních věcí jako „*samostatnou politiku se svým vlastním raison d'être a vlastními mechanismy*“ (2008: 1, 2009: 1). V návaznosti na Balzacqa tato konzultace pojímá VMP EU jako politický prostor tvořící pilíř

společné migrační politiky, kde se pomocí GPM začleňují rozličné tematické otázky migrace (legální migrace, nelegální migrace, migrace a rozvoj a mezinárodní ochrana; blíže k tematickým dimenzím viz Evropská komise 2006, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2008b, 2011c a 2011d). VMP EU však nelze zaměňovat se svěbytnými politikami EU (například typu společné zemědělské politiky). Stále se odvíjí od kontextu společné migrační politiky, vytváří prostor, v němž se cíle společné migrační politiky realizují. Lisabonskou smlouvou se migrační politika řadí mezi komunitární politiky se sdílenými pravomocemi (Úřední věstník EU 2010: Hlava I, čl. 4/2).⁹ Její vnější rozměr však přesahuje do vnější dimenze prostoru spravedlnosti a vnitřních věcí a oblasti vnějších vztahů EU, což zároveň způsobuje její široký, avšak nejasný záběr, koncepční i implementační rozptýlenost.

Migrační témata jsou začleňována do vnějších politik zaměřených na rozličné země a regiony. VMP EU tím nepředstavuje jeden režim, nýbrž množinu různě se protínajících procesů, platform spolupráce. Právě konceptualizace VMP EU podle platform spolupráce, v nichž je GPM uplatňován, umožňuje sledovat další proměnné: implementační nástroje a tematický obsah výstupů politiky. Tyto platformy spolupráce vznikly buďto jako ryze migrační partnerství (například Pražský proces), či představují již nějakou dobu probíhající kooperaci / druh politiky, do níž byla migrace pod vlivem GPM začleněna (například Evropská politika sousedství). Tato konzultace popisuje čtyři z nich: Evropskou politiku sousedství, Evropsko-africký proces pro migraci a rozvoj, Východní partnerství a Pražský proces. Mezi další platformy spolupráce, jež byly zformovány či do nichž se GPM promítá, patří: Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, Unie pro Středomoří, Dialog o středomořské tranzitní migraci, Budapešťský proces, Strukturovaný dialog EU s Latinskou Amerikou a Karibikem či Dialog EU se státy skupiny Afriky, Karibiku a Tichomoří (srovnej Evropská komise 2006, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2008b, 2011e, 2011f). Všechny platformy však nejsou kvůli omezenému prostoru v této konzultaci popsány. Čtyři vybrané případy nicméně dostatečně reflektují celkový proces inkluze migrace do vnějších vztahů EU. Jsou geograficky rozloženy (jih versus východ), týkají se jak bezprostředního sousedství EU, tak vzdálenějších regionů a zároveň mapují spolupráci na bilaterální i regionální úrovni. V neposlední řadě vybrané platformy představují jak procesy, jež vznikly nezávisle na GPM (Evropská politika sousedství, Východní partnerství), tak ty formy spolupráce, jež z GPM přirozeně vyplynuly (Evropsko-africký proces pro migraci a rozvoj, Pražský proces).

EVROPSKÁ POLITIKA SOUSEDSTVÍ

Institucionální úroveň

Evropská politika sousedství (EPS) představuje základní pilíř pro bilaterální vztahy mezi EU a 16 nejbližšími sousedy.¹⁰ Regionální dimenze partnerství je řízena akčními plány (Evropská komise 2004a: 22). Zároveň vychází i z dalších regionálních procesů (například Východní partnerství), jež by měly být s EPS komplementární (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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 2004a: 21).¹¹ Přestože byla migrace komponentem EPS již před vznikem GPM, byla jím v dalších letech více usměrňována. Problematika migrace byla ve strategickém plánu Evropské komise k EPS spojena zejména s otázkou organizovaného zločinu a obchodu (Tamtéž: 6). Akční plány se zaměřily na spolupráci v oblasti migrace, azylu a vízové politiky (Tamtéž: 17). Stejně tak sdělení Evropské komise z roku 2006 podtrhlo posílení spolupráce, mimo jiné při usnadnění mobility (Evropská komise 2006).

Mezi členskými státy EU a partnerskými státy EPS probíhá politický dialog na několika úrovních a vychází z dohod o přidružení a z dohod o partnerství a spolupráci. Institucionální struktura EPS je centralizovaná a značně politizovaná, neboť se zástupci států

setkávají na nejvyšší úrovni ve formáty EU Trojky na radách pro přidružení a radách pro spolupráci. Hustota interakcí na úrovni rad je nízká. V důsledku nedávných krizových událostí ve Středozemí probíhají i další bezprostřední aktivity (takzvané *task forces* jakožto katalyzátory spolupráce pro Tunisko, Jordánsko a Egypt; viz Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012a: 3). Na nich se scházejí jak zástupci EU, tak představitelé členských států, zástupci mezinárodních finančních institucí či soukromého sektoru (Rada EU 2012g). Na příkladu *task force* s Jordánskem, jež potvrdila nutnost začít dialog o migraci, mobilitě a bezpečnosti s vyhlídkou uzavření partnerství pro mobilitu, je patrné, že i migrace představuje v rámci tohoto typu jednání stěžejní téma (Evropská unie 2012: 7). Další neméně důležitou institucionální složku představují výbory a podvýbory, jež vznikají na základě rozhodnutí rad. Slouží jako prostor k politickému dialogu vycházejícímu z dohod o přidružení a dohod o spolupráci. Hustota interakcí v rámci podvýborů je přirozeně vyšší než na úrovni rad (Evropská komise 2006: 18–19). Jedná se o technickou spolupráci, již se účastní úředníci z partnerských zemí a Unie na expertní úrovni, dochází zde k symetrickým diskusím založeným na technické expertize.

Negociační úroveň

Dohody o přidružení a dohody o partnerství a spolupráci zakládají vztahy, jež jsou upraveny akčními plány (Evropská komise 2004a: 3). Definování společné agendy iniciuje Evropská komise v podobě takzvaných zpráv o stavu země, jež slouží jako vodítko pro prohloubení vztahů (Evropská komise 2010a). O zprávách o stavu země rozhoduje Rada EU, tudíž je plně v gesci Evropské unie, jakým způsobem a zdali vůbec bude pokračovat v další úrovni vztahů. Na základě zpráv o stavu země je sestavena společná agenda priorit pro dialog, včetně oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (například Evropská komise 2004b: 3). Po konzultaci s partnerskými zeměmi Evropská komise předloží akční plány radě pro spolupráci či přidružení k odsouhlasení. Třetí země nemají téměř žádnou možnost determinovat priority akčního plánu nezávisle na EK. Akční plány jsou orientovány na proces, nepředepisují sice přímo právní harmonizaci s EU, ale podporují jednostrannou aproximaci k standardům EU (EU-Azerbaijan Action plan nedatováno: 2). V akčních plánech se země zavazují ke spolupráci na umožnění pohybu osob v souladu s *acquis* (EU-Lebanon Action plan nedatováno: 18) či například k prozkoumání možnosti pro zjednodušení vízových procedur v souladu s *acquis* v rámci existujících struktur (EU-Tunisia Action plan nedatováno: 19). Při konkrétním vízovém dialogu či vyjednávání o dohodách o zpětném přebírání osob již EU aproximaci s *acquis* vyžaduje.

Vztahy s Ukrajinou se odvíjejí od sektorového akčního plánu, s Moldavskem, Gruzii a nově i Arménií probíhá i partnerství pro mobilitu.¹² Ukrajina, Moldavsko a Gruzie uzavřely readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci, s Moldavskem a Ukrajinou je pak veden vízový dialog. Partnerské země si však závazky, jež z *acquis* vyplývají, samy neformulují a musejí následovat předem dané rozhodnutí EU (Rada EU 2010b: 12). Co se jižní dimenze EPS týká, těm jižním sousedům, jež učiní reformy, je přislíbeno uzavření dohod obsahujících opatření pro lepší mobilitu. Původní praxe EPS nekladla žádné podmínky. Průběh EPS záležel na vůli, kapacitě a závazcích vůči společným hodnotám (Evropská komise 2004a: 8). Novým kurzem EPS Evropská komise ve svém sdělení z roku 2012 s principem „*vic za vic*“ přitvrdila. Pouze těm státům, jež chtějí uskutečnit politické reformy a respektují, mimo jiné, univerzální hodnoty lidských práv, EU nabídne partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2012: 5). Monitoring a implementace akčních plánů sledují podvýbory jako společné orgány (Evropská komise 2004a: 10). Vedle společného monitoringu EK hodnotí pokrok v periodických ročních zprávách (Evropská komise 2010b). Na základě pokroku se mění i akční plány. Navíc EK připravuje ve spolupráci s Vysokou představitelkou EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku po dvou letech od schválení akčního plánu takzvané pololetní zprávy, na základě nichž Rada EU

rozhoduje o dalších krocích (Evropská komise 2004a: 10). EK sleduje i naplňování plánů vízové liberalizace (Rada EU 2011b: 13).

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. Unie je stále hlasitějším proponentem dialogů o migraci a mobilitě či partnerství pro mobilitu. V jižním Středomoří kopírují tyto nástroje změnu kurzu celkové EPS, na východě je EU v jejich aplikaci úspěšnější. Nově navržený strukturovaný dialog z jara 2011 s jižními partnery má vést k vytvoření podmíněného partnerství pro mobilitu. Takzvané dialogy o migraci, mobilitě a bezpečnosti probíhají s Egyptem, Marokem a Tuniskem (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012a: 5, 13; Rada EU 2012c: 12–13). Partnerství pro mobilitu se uzavírají s Marokem a Tuniskem. S Alžírskem, Egyptem, Jordánskem a Libyí pak chce Unie započít dialogy o migraci (Evropská komise 2012: 18; Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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).

I ve východních regionech využívá EK podobné nástroje, zejména partnerství pro mobilitu (Gruzie, Moldavsko, Arménie). Gruzie, Moldavsko a Ukrajina implementují dohody o vízové facilitaci a readmisní dohody. Moldavsko a Ukrajina se rovněž snaží v rámci vízového dialogu pokročit směrem k plné implementaci akčních plánů vízové liberalizace (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012a: 18). Na základě mandátu od Rady ministrů v prosinci 2011 začala EK vyjednávat o vízové facilitaci a readmisní dohodě s Arménií (již parafována) a Ázerbájdžánem (před dokončením). Po úspěšné implementaci dohod a po efektivní spolupráci na širokém spektru politik v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí plánuje Unie s těmito zeměmi zahájit vízový dialog. Těmto negociacím předchází pozitivní hodnocení expertních misí (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012a: 18, 2012b: 6–7).

Migrace ve vztazích s bezprostředním sousedstvím je bezesporu klíčovou oblastí zájmů Evropské unie. Přenášením *acquis*, postupů a hodnot přibližuje Unie třetí země k evropskému standardu migračního vládnutí. Zdá se, že agenda vztahů, do nichž nevstupují jiní aktéři než EU, členské státy a zástupci třetích zemí, je společně dohodnutá na základě akčních plánů. Předchází jim však zhodnocení partnerské země ve zprávách o stavu země ze strany Evropské unie. Přestože probíhá společný monitoring ve výborech a existuje zde možnost, aby partnerské země komentovaly, jak EK pokrok sleduje, dochází zde k pravidelné politické kontrole nad dodržováním akčních plánů EPS. 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. Struktura prostředí vychází z dohod a na ně navazujících akčních plánů, což umožňuje rozvoj dalších nástrojů: dialogů o migraci či partnerství pro mobilitu. Dialogy o migraci a partnerství pro mobilitu představují horizontální, symetrické nástroje. Jsou však prvním krokem na cestě za nástroji regulatorními s prvky kondicionality ve formě readmisních dohod a vízové liberalizace. Nabídka ze strany EU je 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 spolupráci na ochraně hranic. Právě snaha vést migrační dialogy a uzavírat partnerství pro migraci představuje viditelný průsečík EPS a GPM. EPS představuje vnější migrační vládnutí orientované na zajištění boje proti nelegální migraci, za což partnerské země získají přístup k lepším formám mobility.

Jakkoli EPS staví na rovnocenném partnerství mezi EU a jejími sousedy, inklinuje k asymetrickým vztahům.

EVROPSKO-AFRICKÝ PROCES PRO MIGRACI A ROZVOJ

Institucionální úroveň

Evropsko-africký proces pro migraci a rozvoj reprezentuje subregionální dialog v oblasti migrace mezi zeměmi EU (i dalšími evropskými zeměmi vně EU) a skupinou afrických zemí.¹³ Mezivládní proces započal v roce 2006 v návaznosti na implementaci GPM s cílem spolupracovat s tranzitními zeměmi a zeměmi původu migrantů na konkrétních projektech (Rada EU 2012b). Vedle EU, členských států, dalších zainteresovaných evropských zemí a afrických partnerů se procesu účastní zástupci občanské společnosti, mezinárodní a mezivládní organizace (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 4). Základy procesu byly položeny na ministerské konferenci v Rabatu roku 2006, na níž byla přijata takzvaná Rabatská deklarace (Rabat declaration 2006). Obsahovala společnou vizi partnerství v oblasti migračních tras z Afriky do Evropy a akční plán s operativními návrhy (Action Plan 2006). Navazující konference v Paříži přijala v deklaraci tříletý plán spolupráce (Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 2008), konference v senegalském Dakaru pak Strategii z Dakaru (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011).

Nejvyšší politickou úroveň reprezentují ministerské konference, jež probíhají mimo unijní institucionální rámec jednou za dva roky. Konferencím předchází série přípravných expertních zasedání (Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 2008: 3). Scházejí se několikrát do roka, což značí střední hustotu interakcí. Například obsah Strategie z Dakaru vychází z výstupů společných skupin expertů na vysoké úrovni, složených z účastnických států a organizací (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. Expertní jednání probíhají za administrativní, technické a mnohdy i znalostní podpory takzvaného Projektu na podporu Rabatského procesu. Tento projekt je implementován ICMPD a španělskou Iberoamerickou nadací pro veřejnou administrativu a veřejné politiky (Euro-African Migration and Development Process nedatováno b). Vyšší úředníci jsou odpovědní i za navrhování následných kroků (Rada EU 2012b, 2012c). Za vedení projektu je zodpovědný takzvaný řídicí výbor (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 symetrickou, horizontální a s výjimkou ministerských zasedání nepolitickou konstelaci aktérů.

Negociační úroveň

Společná agenda vychází z deklarací a akčních plánů předjednaných na expertních schůzkách a přijatých na ministerských konferencích (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011). Obsah dokumentů bývá projednáván i na zasedání Pracovní skupiny Rady EU na vysoké úrovni pro otázky azylu a migrace. Výjednávání agendy je plně v rukou expertů. Přesto je patrná určitá asymetrie mezi členskými státy a EU na jedné straně (v podobě předjednání v rámci pracovní skupiny a určení základního směrování) a partnerskými zeměmi na straně druhé (srovnej Euro-African Migration and Development Process 2011). Finální verze deklarací bývá obvykle předkládána ministrům pouze ke schválení (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011). Při implementaci ustanovení akčních plánů si aktéři procesu mohou zvolit, kterou 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 musejí zabývat novou prioritou – migrací a rozvojem (Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 2008: 15). Státy musejí dodržovat závazky vyplývající z mezinárodních dohod (Action Plan 2006: 1). Unii nebyla stanovená ani 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 setkání *follow-up* (Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 2008: 16). Monitoring a implementace akčních plánů se provádějí na politické úrovni, na úrovni vyšších úředníků a v rámci řídicího výboru (Rabat declaration 2006: 3; Rada EU 2010a: 3).

Úroveň nástrojů vládnutí

Rabatský proces využívá při implementaci jak politické, tak operativní nástroje s tím, že politické nástroje jsou určitým předstupněm nástrojů operativních. Od přijetí první deklarace probíhá řada projektů a iniciativ. Jejich tematické vymezení koresponduje se třemi původními dimenzemi GPM: s legální migrací, nelegální migrací a migrací a rozvojem (Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 2008: 4). Část Strategie z Dakaru pojednávající o legální migraci je vágnější. Opakovaně se v ní potvrzuje přání podpořit vznik pracovních příležitostí pro migranty pomocí programů cirkulární migrace, výměnných projektů či zjednodušení vízové procedury pro pracující a studenty (Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development 2011: 4). Opatření týkající se nelegální migrace jsou obsáhlejší a konkrétnější, dokonce se v nich potvrzuje přání zvýšit kontroly hranic a vytvořit integrovanou správu hranic spolu s právním rámcem (Tamtéž: 5). Oproti tomu část o dimenzi migrace a rozvoje je nejkratší a zabývá se známými tématy, jakými jsou diaspora či remittance (Tamtéž).

Operativní nástroje ve formě projektů se zaměřují na podporu technického a politického dialogu i na posílení spolupráce mezi partnerskými zeměmi (Implementing the Action Plan of the Rabat Conference nedatováno). Jde například o budování kapacit a prostředků při kontrolách hranic (školení pro detekci padělaných dokumentů) pro Mauritánii, Senegal, Mali a Niger (West Sahel Project nedatováno). V roce 2010 vznikl projekt *Support for the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment*, jenž podpořil účast afrických států na Rabatském procesu pro léta 2010–2012 a prohlubuje informační základnu. Vedle národních expertů jsou přizváni i akademici a členové občanské společnosti (Rada EU 2012b; Euro-African Migration and Development Process nedatováno a).

Dílčí závěr

Organizačně je Evropsko-africký proces vymezen mírně centralizovanou strukturou, jež přechází ve volnou decentralizaci se střední hustotou interakcí. V pracovních skupinách lze spatřovat decentralizaci struktury celého procesu. Úroveň ministerských zasedání má přirozeně politický charakter, expertní kontakty a implementace aktivit jsou již depolitizovány. Do procesu je zapojeno vedle EU, členských států a zástupců třetích zemí i velké množství nestátních aktérů. Jejich vzájemná konstelace je nastavena horizontálně. 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. Stejně tak hodnocení pokroku je prováděno společně na politické i expertní úrovni. Proces využívá jak politické, tak operativní nástroje. Avšak při implementaci aktivit se znalosti, zdroje a expertizy EU přesouvají k partnerským zemím jednostranně. Tento přesun má podpořit kapacity klíčových hráčů procesu. Jakkoli název procesu evokuje rozvojovou dimenzi, zrcadlí se v koncepčních dokumentech i ve výsledných iniciativách jasné zastoupení všech tematických dimenzí

GPM.¹⁴ Evropsko-afriický proces pro migraci a rozvoj lze hodnotit jako platformu symetrického partnerství s určitými prvky jednostranného přenosu pravidel EU na třetí země.

VÝCHODNÍ PARTNERSTVÍ

Institucionální úroveň

Východní partnerství (2009) chce vytvořit podmínky pro zrychlení politické integrace a prohloubení ekonomické spolupráce mezi EU a východními partnery (Arménií, Ázerbájdžánem, Běloruskem, Gruzii, Moldavskem a Ukrajinou; viz Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012b: 3, 2012c). Bilaterální a multilaterální forma partnerství má posunout vztahy s těmito zeměmi pod hlavičkou EPS do nové dimenze. EU bilaterálně podporuje každý stát partnerství v reformách uzavíráním dohod o přidružení či obchodních dohod. Tuto úroveň doplňuje multilaterální dimenze, jež poskytuje prostor pro spolupráci prostřednictvím tematických platform a regionálních projektů spolupráce (Evropská komise 2008c). Výrazným rysem Východního partnerství se stala migrace a mobilita, respektive „*partnerství kontrolované mobility*“ (Ferrero-Waldner 2009: 2). Na ustavujícím summitu partnerství v Praze byla přijata deklarace, jež stanovila, že „*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). Toto směřování potvrdila i zpráva pro ministry zahraničních věcí stanovením, že vízový dialog a uzavírání a implementace readmisních dohod budou vycházet z GPM a principu kondicionality (Evropská komise 2009: 1–2). Druhý summit ve Varšavě v září 2011 potvrdil, že tempo reformů bude podmiňovat intenzitu spolupráce (Rada EU 2011a). Státy se shodly na spolupráci při 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 (Tamtéž: 4).

Východní partnerství je úzce spjato s EPS, čemuž odpovídá i využití Rady pro spolupráci jakožto diskusního fóra partnerství (Evropská komise 2011b). Zástupci zemí se scházejí 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. Přibližně každý rok se konají zasedání ministrů zahraničních věcí zemí Východního partnerství v rámci Rady pro zahraniční věci. Vedle toho jsou organizovány *ad hoc* i sektorové ministerské konference (Tamtéž). Vyšší úředníci se setkávají v rámci takzvaných tematických platform dvakrát ročně. Komise připravuje agendu a platformám předsedá. Platformy pak zprávy předkládají ministrům zahraničních věcí. Nejnižší úroveň reprezentují panely vytvořené *ad hoc* pro podporu práce tematických platform ve specifických oblastech (European External Action Service 2011). Nově fungují i takzvané neformální dialogy, na nichž se dvakrát ročně scházejí v jednotlivých hlavních městech partnerských států zástupci Východního partnerství (Europa 2012).

Oblast spolupráce v rámci Východního partnerství zůstává silně politizovaná, avšak otevírá se i občanské společnosti. Posun dokumentuje vznik Fóra pro občanskou společnost v roce 2009, jež napomáhá v zapojení nevládních organizací do implementace partnerství (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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 2011a: 7). Lze shrnout, že

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

Negociační úroveň

V oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí probíhá spolupráce na základě dohod o partnerství a spolupráci s Ukrajinou, Moldavskem, Gruzii, Arménií a Ázerbájdžánem. Dialog se odehrává v jednotlivých podvýborech. Příkladem je podvýbor spravedlnosti a vnitřních věcí či výbory k readmisním dohodám a dohodám o vízové facilitaci s Moldavskem, Gruzii a Ukrajinou (Evropská komise 2011b). Spolupráce pak konkrétně vychází ze společné agendy stanovené v takzvaných *cestovních mapách*. Cestovní mapy jsou sestaveny na základě návrhů formulovaných členskými státy EU, východními zeměmi a zástupci občanské společnosti (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012b: 2). Jakkoli se zdá vyjednávání agendy symetrické, musí projít odsouhlasením Vysokou představitelkou pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Evropskou komisí, než se stanou předmětem diskusí na výročním zasedání ministrů zahraničních věcí zemí partnerství (Tamtéž: 16). Agenda spolupráce je rovněž stanovena v relevantních agendách přidružení a vychází taktéž z akčních plánů EPS (Tamtéž: 4), o jejichž ambivalentním zrodu již tato konzultace hovořila.

Společná deklarace z Varšavy stanoví, že cílem Východního partnerství je vytvořit nezbytné podmínky k urychlení politického přidružení a hospodářské integrace mezi EU a zúčastněnými partnerskými zeměmi (Rada EU 2011a: 1). Postupné sblížování s pravidly a postupy EU vyžaduje vysokou míru závazků ze strany partnerských zemí, až po dalekosáhlé reformy, jež se opírají o pevné institucionální kapacity (Tamtéž: 3). Aproximace s *acquis* a přiblížení k standardům, pravidlům, politikám a normám EU tudíž představují klíč k vzájemným vztahům. Stejně tak je spolupráce v rámci partnerství založena na sdíleném závazku k mezinárodnímu právu a základním hodnotám. 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 unijními standardy (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012b).

Monitoring implementace partnerství probíhá na několika úrovních. Pokrok se hodnotí na základě porovnání s cestovními mapami. Politický monitoring spočívá v kolektivním zhodnocení pokroku v implementaci cílů na výročním zasedání ministrů zahraničních věcí partnerství. Podobně se budou implementaci zabývat i takzvané neformální dialogy na ministerské úrovni. 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 (Tamtéž).

Úroveň nástrojů vládnutí

V oblasti migrace je cílem Východního partnerství podpora mobility občanů a vízová liberalizace (Tamtéž: 3). Mobilita občanů se uskutečňuje pomocí dohod o vízové facilitaci a readmisních dohod. V současnosti jsou v účinnosti dohody o vízové facilitaci a readmisní dohody s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzii. Arménie a Ázerbájdžán mají přijmout opatření pro udržitelnou reintegraci navrátilivších se osob, zavést biometrické pasy a občanské průkazy. Jak již bylo zmíněno, text readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci je s Ázerbájdžánem ve finální fázi, s Arménií jsou dohody dokončeny (parafovány).¹⁵ Regulatorní nástroje v podobě readmisních smluv a dohod o vízové facilitaci tvoří součást širšího politického nástroje, dialogu o takzvaných paktech bezpečnosti a mobility. Ty mimo jiné obsahovaly opatření týkající se nelegální migrace, přestavby národních azylových systémů na standardy EU a přiblížení se k *acquis*. Cílem paktů je zlepšit mobilitu občanů i stabilitu a bezpečnost partnerů (Evropská komise 2008b: 5). V paktech se země zavázou k uzavření dohod o vízové facilitaci a readmisních dohod. Jejich plnění bude směřovat

k dialogu o bezvízovém styku, potažmo k partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2008b).

Spolu se sdělením k Východnímu partnerství zveřejnila EK i pracovní dokument, který indikoval možné projekty a oblasti spolupráce (Evropská komise 2008c). V něm pro oblast migrace vytyčila EU zájem na vytvoření Programu integrované správy hranic na vnějších (respektive neunijních) hranicích zemí partnerství. Na program nahlíží Unie jako na podmínku pro efektivní boj proti nelegální migraci a pro pokrok v klíčových oblastech, jako jsou víza (Tamtéž). Program je implementován výměnou osvědčených praktik mezi agenturami na ochranu hranic, dále pak školicími aktivitami a budováním kapacit (Evropská komise 2009: 8).

Do multilaterální platformy pro demokracii, dobré vládnutí a stabilitu spadá i vytvoření operativního instrumentu pod názvem Panel o azylu a migraci (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012b: 12). V rámci tohoto panelu se organizují semináře a workshopy, na nichž si státy vyměňují informace 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 EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012d: 5; Rada EU 2012c: 6). Co se tematického vymezení nástrojů týká, legální migrace jako první dimenze GPM je hlavním vodítkem partnerství, jakkoli je podmíněna splněním opatření v dimenzi nelegální. Částečně je zastoupena i dimenze migrace a rozvoje (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2012c).

Dílčí závěr

Východní partnerství prohlubuje jak bilaterální, tak multilaterální vztahy mezi EU a jejími východními sousedy. Partnerství operuje s vícevrstvou, flexibilní strukturou. Ta sice představuje relativně centralizovanou soustavu čtyř úrovní, avšak struktura je zčásti otevřena občanské společnosti. Poměrně silná institucionalizace a relativně formální a politizované vztahy mohou být pro samotné naplňování partnerství výhodou. Vztahy vycházejí z akčních plánů přijatých v rámci EPS a kvůli jasné exkluzivitě EU zde panuje zúžený prostor pro třetí země, aby vyjednávaly své závazky. Jakkoli mohou být pravidla a priority předem částečně společně vyjednány, existují zde kontrolní mechanismy pro dodržování vyjednaných smluv, od nichž se odvíjejí 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. Obdobně i Program integrované správy hranic je prezentován jako podmínka pro další spolupráci v oblasti obchodu či víz (Evropská komise 2008c: 9). Hierarchický prvek kondicionality je obsažen i v politickém nástroji Paktu bezpečnosti a mobility, jenž obsahuje regulatorní nástroje (readmisní dohody a dohody o vízové facilitaci) svázané taktéž kondicionalitou.

PRAŽSKÝ PROCES

Institucionální úroveň

Pražský proces, založený na podpoře budování migračních partnerství se zeměmi na východ a jihovýchod od EU, byl zahájen v Praze v roce 2009. Tehdy přijalo 49 států ve společné deklaraci hlavní principy, jež přeměnily priority GPM do konkrétních závazků partnerských zemí (ICMPD 2011a).¹⁶ Jinými slovy, Pražský proces představuje geografickou implementaci GPM na východní a jihovýchodní regiony sousedící s EU. Závazky dojednané na konferenci v Praze následně podpořila EK a implementovaly je vedoucí aktéři procesu, tj. Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko za asistence ICMPD. Vedle států se procesu účastní i další partnerské organizace a orgány EU (Evropská komise 2011a). Co se institucionální úrovně týká, jde o strukturovanou, otevřenou, decentralizovanou iniciativu fungující vně unijních struktur. Hlavní hybnou silou procesu

jsou ministerské konference, pořádané zpravidla jednou za dva roky. Mezi konferencemi jsou svolávána přípravná zasedání vyšších úředníků, a to jednou do roka (srovnej Tamtéž). Na těchto jednáních se navrhuje znění deklarací, definují se priority akčního plánu a konají se strategická rozhodnutí ohledně směřování procesu. Přípravných jednání se účastní zástupci partnerských zemí i mezinárodních organizací či agentur EU (srovnej Joint Declaration 2009: 9). Nezbytnou roli hraje i řídicí orgán cílené iniciativy Pražského procesu, který se obvykle schází na okraji zasedání Pracovní skupiny Rady EU na vysoké úrovni pro otázky azylu a migrace. Řídicí orgán zajišťuje zejména vnitřní koordinaci mezi ICMPD a členskými státy EU odpovědnými za vedení pilotních projektů cílené iniciativy Pražského procesu. Po ustavení národních kontaktních bodů v rámci takzvané druhé fáze procesu je zajištěn permanentní kontakt mezi všemi aktéry a pravidelné šíření informací (Evropská komise 2011a).

Negociační úroveň

Agenda procesu je definována společně a symetricky v podobě deklarací či akčního plánu. Společná deklarace a akční plán a jejich následná implementace jsou předmětem jednání expertů, vyšších úředníků a přípravných jednání, jichž se účastní členské i nečlenské země EU (ICMPD 2011b). Agenda workshopů je navržena sekretariátem ICMPD s tím, že do jejího obsahu partnerské země mohou zasahovat. Dialogy na expertní úrovni a cílená výměna informací se odvíjejí od témat již dříve identifikovaných ve společné deklaraci a akčním plánu. Zasedání vysokých úředníků jako hlavní rozhodovací těleso určí na základě dobrovolného rozhodnutí geografické a tematické priority jednotlivých aktivit (Evropská komise 2011a: 6).

Agenda je tedy jasně daná, zajímavější je situace s výběrem již konkrétních aktivit. Seznam konkrétních iniciativ byl vytvořen takzvaným implementačním konsorciem, skládajícím se z výše zmíněných vedoucích aktérů projektu a ICMPD (Evropská komise 2011a: 11). Prvotní výběr je tak zcela v rukou členských států EU a ICMPD. Tento předběžný seznam je potvrzen řídicím výborem, jehož členy jsou zástupci EK, Evropské služby pro vnější činnost, členských a partnerských států a organizací odpovědných za implementaci projektu. Následně je postoupen skupině vyšších úředníků, kde jsou účastny rovněž partnerské země, i Pracovní skupině Rady EU na vysoké úrovni pro otázky azylu a migrace (Tamtéž: 5–6, 10). Jakkoli pak o konkrétních implementačních prioritách rozhodují všichni aktéři a velký prostor na jednání vyšších úředníků při výběru projektů je poskytnut třetím státům, prvotní výběr zůstává v rukou členských států a Evropské komise. Nově byla zřízena takzvaná *core group*, tedy skupina států (členských států i rovnoměrně zastoupených partnerských států), jež představuje těleso definující agendu jednání vyšších úředníků (ICMPD 2011c). Partneri Pražského procesu nejsou nikterak vázáni unijním právem. Vzájemně určené povinnosti vyplývají z obecně daných mezinárodních závazků (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).

Úroveň nástrojů vládnutí

Pražský proces se zakládá na politických nástrojích (politický dialog na ministerské úrovni) stejně jako na operativních nástrojích. Ty mají podobu studijních návštěv, expertních misí, workshopů, na nichž probíhá výměna informací a osvědčených postupů, i formu konkrétních výstupů projektů (projekty rozšířených migračních profilů, projekt interaktivní migrační mapy i-Map; viz ICMPD 2011d). Jednání vyšších úředníků, expertní mise a workshopy se zaměřují na metody sbírání dat a způsoby výměny informací. Odvíjejí se od témat identifikovaných ve společné deklaraci a akčním plánu, jež kopírují tři tematické dimenze GPM (ICMPD 2011a). Výstupem první fáze Pražského procesu bylo vytvoření znalostní základny v podobě interaktivní mapy k migraci i-Map, jež zachycuje

migrační toky směřující z partnerských zemí do EU a mezi sebou navzájem (ICMPD nedatováno). Tematicky lze tento projekt řadit do celého spektra dimenzí GPM. Od července 2012 byla započata druhá fáze procesu projektem, jenž taktéž využívá operativní nástroje. Ty formou konkrétní iniciativy překračují hranice dialogu, transferu znalostí a výměny informací. Cílem druhé fáze je podpora kapacit pro zvládání migračního managementu v participujících státech, a tudíž praktická spolupráce (ICMPD 2012). Okruhy aktivit pro praktické 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 pro období 2012–2014 (Evropská komise 2011a: 10, 13), kopírující rovnoměrně čtyři tematické dimenze GPM za finanční podpory EK.

Dílčí závěr

V Pražském procesu vstupují partneři do horizontálních vztahů se střední hustotou interakcí. Vzájemné neformální vazby jsou sice posilovány formálnější a politickou úrovní v podobě ministerských konferencí, jednotlivé nástroje jsou však implementovány na nižší, expertní úrovni. Vzájemná pravidla dialogu a závazky jsou předem společně symetricky vyjednány na nižší úrovni za účasti všech aktérů. K určité asymetrii dochází u výběru konkrétních aktivit pro implementaci. Obsah agendy není předem determinován právem EU. Monitoring probíhá evaluací výsledků projektu ze strany EK i diskusí mezi účastníky procesu. 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. Pražský proces využívá rovnoměrně celé spektrum dimenzí GPM.

* * *

Předložená konzultace popisuje na případu čtyř platform spolupráce podobu vnějšího migračního vládnutí EU. Konzultace demonstrovala, že ačkoliv se migrační vládnutí v bezprostředním sousedství orientuje zejména na kontrolu a boj proti nelegální migraci, vznikají v dalších, regionálních migračních procesech vyvážená, horizontální partnerství. Tyto platformy ve větší míře ztělesňují základní principy GPM. Platformy spolupráce byly pro účely konzultace popsány pomocí tří analytických úrovní, což vnější migrační vztahy strukturovalo od úrovně institucionální přes úroveň tvorby pravidel a rozhodování po vlastní implementaci obsahu nástrojů. Tento postup též pomohl odpovědět na otázku, v jakých platformách se principy GPM odrážejí.

Od počátku si GPM kladl za cíl právě vyrovnaný a komplexní přístup ke všem tématům migrace. Tematické dimenze, původně navzájem nezávislé, byly zpočátku udržovány buď v rovině koncepční, nebo na úrovni konkrétních výstupů platform spolupráce. V posledních letech se však vývoj značně odlišuje. V EPS a Východním partnerství jsou tematické dimenze 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. Právě tyto platformy se vzdalují od původního, tematicky vyváženého modelu GPM a rovnocenného partnerství. Pro EU je 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 stejně jako EPS vykazuje vícevrstvou, flexibilní, byť centralizovanou strukturu. Unie plně ovládá proces sestavování agendy ve formě akčních plánů EPS, do nichž partnerské státy takřka nemohou zasahovat, a jejich plnění podléhá důslednému monitoringu zejména ze strany EK. 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. Obdobně i Program integrované správy hranic, jenž má pomoci třetím zemím přiblížit se k standardům EU,

je prezentován jako podmínka pro další spolupráci v oblasti obchodu, víz či pokroku v mobilitě osob. EPS sice umožňuje rozvíjet politické nástroje formou dialogů o migraci a partnerství pro mobilitu, tyto nástroje jsou však prvním krokem na cestě za nástroji regulačními s prvky kondicionality ve formě readmisních dohod a vízové liberalizace. Nabídka ze strany EU je tak podmíněna reformními kroky dotyčných zemí.

Naproti tomu se v Evropsko-africkém procesu pro migraci a rozvoj a v Pražském procesu, jež představují regionální, konzultativní a málo politizované platformy, kondicionalita témat GPM neprojevuje. Horizontálně vyjednaná agenda předpokládala symetrické vztahy bez předem určených podmínek či právních závazků. Mechanismus vládnutí zde probíhá formou koordinace pomocí politických a operativních nástrojů. Konzultace nicméně demonstrovala, že i v těchto migračních procesech se jednostranně, asymetricky přenášejí *acquis*, pravidla a unijní normy. Evropský model řízení migrační problematiky směřuje k partnerským zemím s cílem posílit celkovou znalostní a technickou kapacitu třetích zemí. Prvotně společně vyjednaná agenda v podobě například akčních plánů pak v rámci workshopů nabývá formu nemanipulativního přesvědčování. Vytvářejí se společné zájmy, sbližují se pohledy, podle nichž třetí státy modifikují své preference a přizpůsobují se evropským standardům. Konzultace též ukázala, že aplikace regulačních nástrojů předchází nástrojům operativním či politickým. Příkladem budiž podepsání readmisních dohod, jež otevírá příležitost pro pokračování dialogu a operativní spolupráci mezi EU a třetí zemí. Konkrétněji řečeno, implementaci readmisních mechanismů se posiluje takzvaný udržitelný návrat. Ten je následně podporován programovými iniciativami ve třetí zemi v rámci neformálních platform spolupráce. Opačná logika vztahu mezi nástroji spolupráce byla demonstrována u Východního partnerství, kdy budoucí regulační nástroje tvoří součást širšího politického dialogu, takzvaného dialogu o paktech bezpečnosti a mobility.

Popsané procesy na čtyřech platformách spolupráce do jisté míry reflektují aktuální dualitu a rozpolcenost VMP EU. Logika této politiky se řídí v první řadě bezpečnostními zájmy v podobě odstupňovaného a podmíněného přístupu ke třetím zemím v bezprostředním sousedství EU. Snahy o komplexnost a globálnost témat GPM se odehrávají ve stínu primárních bezpečnostních zájmů EU v podobě upřednostňovaného boje proti nelegální migraci. Tyto regiony bezesporu zásadně ovlivňují migrační situaci v Evropě. S určitým zjednodušením lze konstatovat, že podobné události, jež umožnily zrození GPM (nelegální vstupy migrantů do EU), jeho původní myšlenku pohřbívají (opětovné zaměřování se na nelegální migraci). Jakékoli pokusy o komplexní přístup k migraci, například v podobě prosazování rozvojového aspektu migrace, jsou pak vedlejším produktem této bezpečnostní snahy, jež se odehrává ve vzdálenějších regionech. Podobně i klíčové koncepty GPM, jakými je partnerství, solidarita či sdílená odpovědnost, jsou ve stínu kontrolní metody spolupráce. Podpora a prosazování evropských norem a hodnot v oblasti migrace ve třetích zemích mohou přinést třetím stranám určité výhody. Jde však o druhořadý cíl, neboť vnější migrační politika EU v první řadě chrání a podporuje zájmy členských států (srovnej Zielonka 2008: 480). Unii však nelze ubrat migrační vládnutí v podobě vyvážených, konzultativních procesů ve vzdálenějších regionech, jejichž síla a význam bude zajisté v budoucnosti narůstat. Příkladem budiž Pražský proces a Evropsko-africký proces pro migraci a rozvoj. Platformy ve vzdálenějších regionech pak mají charakter regionálních konzultativních procesů, jež svou nezávazností předurčují větší vyrovnanost GPM. Avšak i vztahy v těchto regionech jsou do jisté míry poznamenány asymetričností, tj. jednostranným přenosem modelu evropského migračního vládnutí.

VMP EU zajisté reprezentuje inovativní doménu pojící společnou migrační politiku EU s vnějšími vztahy EU. Její signifikance je umocněna nejen rychlou dynamikou uvnitř EU, ale zejména i vývojem na mezinárodním politickém poli. Vnější migračním vládnutím zvládá Unie problémy vzniklé ze vzájemné závislosti. VMP EU, tedy projekce a difúze základních hodnot a norem představujících obecný evropský standard (vnitřního)

migračního vládnutí, lze vnímat jako prostředek zlepšující fungování prostoru spravedlnosti a vnitřních věcí. Politika slouží zároveň jako prostředek zahraniční politiky v podobě stabilizace vnějšího regionu (srovnej Rijpma – Cremona 2007, citováno dle Balzacq 2009: 2; Rees 2008: 98; Sterkx 2008; Boin – Ekengren – Rhinard 2006, citováno dle Wolff – Wichmann – Mounier 2009: 10–11). Vnější hranice se stávají zónou interakce, příležitostí a výměn. EU lze touto logikou připodobnit k měkkému hegemonovi, jenž používá svůj diplomatický, ekonomický a normativní vliv formou politického dialogu i praktické spolupráce. Vytváří se řada asymetrických vztahů, jež usnadňují aktivní přenos jeho politik, hodnot a norem (srovnej Haukkala 2008: 1602; Hettne – Söderbaum 2005: 536). 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. Zlepšováním znalostí úředníků a budováním informační základny se opět sbližují pohledy a standardy s pohledem EU, s cílem jednostranného posilování institucí. Hegemonem se EU stává projektováním své moci vně svých hranic „tvrdou cestou“, tedy asymetrickými vztahy (či horizontálními vztahy, jež však vykazují hierarchické prvky, jak bylo demonstrováno u Pražského procesu či Evropsko-afrického procesu pro migraci a rozvoj). Vztahy 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). To je patrné na negociační úrovni, kdy dochází k transferu předem daných pravidel bez možnosti většího zapojení třetích zemí do vyjednávání podmínek.

Závěrem lze shrnout, že Globálním přístupem k migraci vznikl nový, specifický model zvládání migrace. Samo zapojení třetích zemí do spolupráce, 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 je celý proces stejně tak důležitý jako výsledek (srovnej Smith 1996a: 259, citováno dle Friis – Murphy 1999: 11).

¹ Pod pojmem *partnerské země* či také *třetí země* (*third countries*) tento text rozumí státy vně EU, z nichž pocházejí či přes něž procházejí migranti směrem k/do EU a s nimiž EU vstupuje do vztahů za účelem řízení migrace a migračních toků. Tento pojem vylučuje státy Evropského hospodářského prostoru.

² Například ve Sdělení o Partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu s jižním Středomořím se uvádí, že výměnou za vyšší mobilitu (například flexibilitu pro žadatele o víza) musejí být partnerské země připraveny mimo jiné lépe spravovat hranice či bojovat proti nelegální migraci (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2011: 7).

³ Sdělení přímo uvádí, že „*bez řádně fungujících hraničních kontrol, bez snížení nelegální migrace a bez účinné politiky navrácení nebude EU moci nabídnout více příležitostí k legální migraci a mobilitě*“ (Evropská komise 2011d: 5).

⁴ Migrační témata jsou začleňována do vnějších politik zaměřených na rozličné země a regiony, jež jsou logicky těmito politikami sdružovány do jednotlivých forem spolupráce. Pro účely této studie jsou jednotlivé formy spolupráce mezi EU a třetími zeměmi nazývány *platformy spolupráce*.

⁵ Využitím různé modifikovaného konceptu vnějšího vládnutí se analyzuje nejčastěji problematika ujinní bezpečnosti a vnější dimenze bezpečnostní politiky EU (Anderson – Apap 2002; Barbé et al. 2009; Ceccorulli – Fanta 2010; Kirchner 2006; Lavenex – Wichmann 2009; Trauner 2010), vnější energetická politika EU (Carrara 2011) či environmentální politika EU (Knill – Tosun 2009). Častá je i konceptualizace Evropské politiky sousedství jako případu vnějšího vládnutí EU (Bosse 2009: 216; Campaign 2008; Casier 2004; Gänzle 2007; Gänzle 2008; Lavenex 2004: 680, 2008; Sasse 2008).

⁶ Za určující kritérium pro hustotu interakce považují fyzické setkání jednotlivých aktérů, jemuž předchází určité kvantum elektronické komunikace, výměna informací či společné plánování. Jelikož i tato interakce je přímou úměrou s fyzickými setkáními mezi aktéry, k nimž směřuje, nezaměřuje se tato konzultace na bližší kvantifikaci těchto interakcí, jež jsou nastavenými strukturami a fyzickými setkáními přirozeně determinovány.

⁷ Pod pojmem *společná migrační politika* konzultace rozumí aktivity spadající do oblastí 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.

⁸ Jen mezi lety 2005 a 2011 financovala Evropská komise v zemích mimo EU přibližně 300 projektů souvisejících s migrací, a to v hodnotě 800 milionů eur (Evropská komise 2011d: 10). Při vzniku GPM byl založen tematický program týkající se migrace a azylu v rámci Finančního nástroje pro rozvojovou spolupráci, jenž pro období 2007–2013 disponuje rozpočtem 384 milionů eur. Prioritou při financování zůstávají sousední země. Konkrétně pro léta 2011–2013 operuje rozpočet 179 milionů eur, z nichž například 68 milionů eur poputuje na aktivity v jižní dimenzi, 28 milionů eur pak na východní regiony (Europeaid 2012). V souvislosti s novým přístupem pro jižní Středomoří a zvýšenými migračními toky zmobilizovala Komise své nástroje na podporu Itálie. Byl navýšen rozpočet Frontexu na rok 2011 o dalších 30 milionů eur, stejně jako byla uvolněna finanční pomoc z fondů EU (Fond pro vnější hranice a Evropský uprchlický fond), které celkem disponují 25 miliony eur (Evropa 2011). V souvislosti s přehodnocením přístupu v jižním Středomoří přišla nová finanční podpora ve výši čtyř miliard eur v podobě grantů pro období let 2011–2013 (Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku 2011). Rostoucí alokace financí se odráží i v návrhu nového finančního rámce EU pro léta 2014–2020. Kapitoly bezpečnost a občanství, do níž migrace spadá, stejně jako rozpočet kapitoly globální Evropa, byly proti předchozímu období navýšeny (Evropská rada 2013).

⁹ Kompetence EU v této oblasti vychází z jednotlivých cílů stanovených smlouvami v rámci politik EU nebo z jiných unijních ustanovení, například z obecných ustanovení o vnější činnosti EU, rozvojové politiky, společné zahraniční a bezpečnostní politiky a samozřejmě z ustanovení týkajících se migrační politiky EU.

¹⁰ 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 řeší Dohoda o partnerství a spolupráci z roku 1994 a Strategické partnerství z roku 2003.

¹¹ Komise podporuje zejména Unii pro Středomoří, strukturovaný dialog s Ligou Arabských států, spolupráci takzvaného Dialogu 5 + 5 se zaměřením na Alžírsko a Maroko či Východní partnerství (Evropská komise 2004a).

¹² O partnerství pro mobilitu v současnosti diskutuje Pracovní skupina Rady EU na vysoké úrovni pro otázky azylu a migrace. Dokončení vyjednávání politické deklarace se očekává v průběhu tohoto roku.

¹³ Procesu se účastní 27 afrických států (bez účasti Alžírska), 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, Mali, Malta, Mauritánie, Německo, Niger, Nigérie, Nizozemsko, Norsko, Pobřeží slonoviny, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rovnická Guinea, Rumunsko, Řecko, Senegal, Sierra Leone, Slovensko, Slovinsko, Středoafrická republika, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Togo, Tunisko, Velká Británie a zástupci Evropská komise (Rabat declaration 2006: 1). Ve stejném složení (s výjimkou Islandu) se státy sešly o dva roky později v Paříži (Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 2008: 1). V Dakaru zasedaly 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).

¹⁴ Plná databáze implementačních projektů je přístupna na www.dialogueuroafricanmd.net.

¹⁵ Bělorusko sjednání dohod odmítlo.

¹⁶ Účastnické státy zahrnují státy EU a schengenského prostoru, jihovýchodní a východní Evropy, střední Asie, dále pak se účastní Turecko a Ruská federace. Konkrétně jde o tyto aktéry: Albánie, Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Chorvatsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Gruzie, Island, Kazachstán, Kosovo, Kyrgyzstán, Lichtenštejnsko, Moldavsko, Ruská federace, Srbsko, Švýcarsko, Tádžikistán, Turecko, Turkmenistán, Ukrajina, Uzbekistán, 27 členských států EU a EK. Bělorusko se k Pražskému procesu připojilo v prosinci 2010 (ICMPD 2011a).

Literatura

- Anderson, Malcolm – Apap, Joanna (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>.
- Aubarell, Gemma – Zapata-Barrero, Ricard – Aragall, Xavier (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://www.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>.
- 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 (2009): The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs. In: Balzacq, Thierry (ed.): *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 1–34.
- Barbé, Esther – Costa, Oriol – Herranz, Anna – Notorski, Michal (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>.
- 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*, Vol. 12, No. 1, s. 45–79.
- Börzel, Tanja (2010): European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 2, s. 191–219.
- Bosch, Peter – Haddad, Emma (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>.
- Bosse, Giselle (2009): Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: The values/security nexus in EU–Belarus relations. *Contemporary Politics*, Vol. 15, No. 2, s. 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*, Vol. 79, No. 3, s. 619–638.
- 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>>.
- Carafa, Luigi (2011): *The Mediterranean Solar Plan through the Prism of External Governance*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean.
- Carrera, Sergio – Sagera, Raúl Hernández 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>>.
- 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 (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>>.
- Ceccorulli, Michela – Fanta, Emmanuel (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-emmanuel-fanta>>.
- Filtenborg, Mette S. – Gänzle, Stefan – Johansson, Elisabeth (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*, Vol. 37, No. 4, s. 387–407.
- Friis, Lykke – Murphy, Anna (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>.
- 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>.
- Gänzle, Stefan (2007): The European Neighbourhood Policy: A Strategy for Security in Europe? In: Gänzle, Stefan – Sens, Allen G.: *The changing politics of European security: Europe alone?* 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>.
- 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, <<http://www.sieps.se>>.
- Geddes, Andrew – Boswell, Christina (2010): *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 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, <<http://www.sussex.ac.uk>>.

- 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>>.
- Guiraudon, Virginie (2000): European integration and migration policy: Vertical policy making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, s. 251–271.
- Haddad, Emma (2008): The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? *Government and Opposition*, Vol. 43, No. 2, s. 190–205.
- Haukkala, Hiski (2008): The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy. *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 9, s. 1601–1622.
- Hettne, Björn – Söderbaum, Fredrik (2005): Civilian Power of Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *Foreign Affairs Review*, Vol. 10, No. 4, s. 535–552.
- Chou, Meng-Hsuan (2009): The European Security Agenda and the ‘External Dimension’ of EU Asylum and Migration Cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 4, s. 541–559.
- 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-fronrex-and-eurosur>>.
- Jong, Sijbren de – Sterkx, Steven – Wouters, Jan (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-steven-sterkx-jan-wouters>>.
- Kirchner, Emil J. (2006): The Challenge of European Union Security Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 5, s. 947–968.
- Knill, Christoph – Tosun, Jale (2009): Hierarchy, networks, or markets: How does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders? *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 6, s. 873–894.
- Kohler-Koch, Beate – Rittberger, Berthold (2006): The ‘Governance Turn’ in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Issue Supplement s1, s. 27–49.
- Lavenex, Sandra (2004): EU External Governance in ‘Wider Europe’. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, s. 680–700.
- Lavenex, Sandra (2006): Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, s. 339–350.
- Lavenex, Sandra (2008): A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, s. 938–955.
- Lavenex, Sandra – Lehmkuhl, Dirk – Wichmann, Nicole (2009): Modes of external governance: A cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 6, s. 813–833.
- Lavenex, Sandra – Schimmelfennig, Frank (2009): EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 6, s. 791–812.
- Lavenex, Sandra – Stucky, Rachel (2011): Partnering for Migration in EU External Relations. In: Kunz, Rachel – Lavenex, Sandra – Panizzon, Marion (eds.): *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Abingdon: Routledge, s. 116–142.
- Lavenex, Sandra – Wichmann, Nicole (2009): The External Governance of EU internal Security. *European Integration*, Vol. 31, No. 1, s. 83–102.
- Lindström, 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*, Vol. 39, No. 6, s. 587–605.
- Moraes, Claude (2003): The Politics of European Union Migration Policy. *The Political Quarterly*, Vol. 74, No. 1, s. 116–131.
- Neal, Andrew W. (2009): Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, s. 333–356.
- Parkes, Roderick (2009): EU Mobility Partnerships: A Model for Policy Coordination? *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, No. 4, s. 327–345.
- Rees, Wyn (2008): Inside Out: The External Face of EU Internal Security Policy. *European Integration*, Vol. 30, No. 1, s. 97–111.
- 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/Images/Paper_Rijpma_tcm22-128134.pdf>.
- Roig, Annabelle – Huddleston, Thomas (2007): EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, No. 3, s. 363–387.
- Sasse, Gwendolyn (2008): The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU’s Eastern Neighbours. *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 2, s. 295–316.
- Sterkx, Steven (2008): The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe? In: Orbie, Jan (ed.): *Europe’s Global Role: External Policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate, 117–138.
- 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*, Vol. 39, No. 6, s. 563–586.

- Trauner, Florian (2010): Governance by conditionality, network governance or both? Studying EU internal security policies in the Western Balkans. Belgrade: Belgrade Centre for Security Studies, No. 18, July–September 2010, s. 42–52, <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=134121>>.
- Trauner, Florian – Kruse, Imke (2008): EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool? *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10, No. 4, s. 411–438.
- Wolff, Sarah (2008): Border management in the Mediterranean: Internal, external and ethical challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 2, s. 253–271.
- Wolff, Sarah – Wichmann, Nicole – Mounier, Gregory (2009): The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU? *European Integration*, Vol. 31, No. 1, s. 9–23.
- Zielonka, Jan (2008): Europe as a global actor: Empire by example? *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, s. 471–484.

Prameny

- Action Plan (2006): Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development. Rabat 10.–11. 7., <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/RabatDeclaration_ActionPlan.pdf>.
- EU-Azerbaijan Action plan (nedatováno): EU/Azerbaijan Action plan. <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf>.
- EU-Lebanon Action Plan (nedatováno): EU-Lebanon Action Plan. <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_en.pdf>.
- EU-Tunisia Action plan (nedatováno): EU/Tunisia Action plan. <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf>.
- Euro-African Migration and Development Process (2011): Meeting of High Level Representatives Preparatory to the 3rd Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development. 18. 10., <<http://www.dialogueeuroafricanmd.net/web/index.php/news-and-events/meeting-of-high-level-representatives-preparatory-to-the-3rd-euro-african-ministerial-conference-on-migration-and-development>>.
- Euro-African Migration and Development Process (nedatováno a): Support for the Africa-EU partnership on Migration, Mobility and Employment. <<http://www.dialogueeuroafricanmd.net/web/index.php/migration-and-development/initiatives-in-the-region/support-for-the-africa-eu-partnership-on-migration-mobility-and-employment>>.
- Euro-African Migration and Development Process (nedatováno b): Support for the Rabat Process on Migration and Development. <<http://www.dialogueeuroafricanmd.net/web/index.php/support-project-for-the-rabat-process-on-migration-and-development>>.
- Europa (2011): The European Commission's response to the migratory flows from North Africa. Press Release, 8. 4. 2011, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>>.
- Europa (2012): 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>>.
- Europeaid (2012): Migration and asylum thematic programme. <http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm>.
- European External Action Service (2011): Eastern Partnership Multilateral Platforms. General Guidelines and Rules of Procedure, 17. 11., <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/rules_procedure_en.pdf>.
- Evropská komise (2004a): 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>.
- Evropská komise (2004b): Commission Staff working paper. European Neighbourhood Policy Country Report, Moldova. SEC (2004) 567, 12. 5., <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_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. Brussels: 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>.
- 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: 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 (2008b): 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>.
- Evropská komise (2008c): 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>.
- Evropská komise (2009): 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>.
- Evropská komise (2010a): European Neighbourhood Policy: The Policy: How does the European Neighbourhood Policy work. 30. 10., <http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm>.
- Evropská komise (2010b): European Neighbourhood Policy: The Policy: What is the European Neighbourhood Policy? <http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm>.
- 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>.
- 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): 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>.
- Evropská komise (2011d): 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>.
- Evropská komise (2011e): Eurostat: Population and social conditions. Brussels: EC, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF>.
- Evropská komise (2011f): 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: EC, SEC (2011) 620 final, 24. 5., <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10772-ad01.en11.pdf>>.
- Evropská komise (2011g): 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 (2012): European Neighbourhood Policy: Reference documents. 21. 5., <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm>.
- Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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>.
- Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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>.
- Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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>.
- Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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>.
- Evropská komise – Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci 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>.
 - Evropská rada (2013): European Council Conclusions (Multiannual Financial Framework). EUCO 37/13, Brussels, 7. 2. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.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>.
 - 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>.
 - 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>.
 - ICMPD (2011b): Events: Third Preparatory Meeting for the Second Prague Process Ministerial Conference. <<http://www.icmpd.org/Events.1616.0.html>>.
 - ICMPD (2011c): Events: Core Group Meeting. <<http://www.icmpd.org/Events.1616.0.html>>.
 - ICMPD (2011d): PP Newsletter. <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Prague_Process_BMP/PP_Newsletter_No_7_EN.pdf>.
 - ICMPD (2012): Prague Process Targeted Initiative: Project Description. 11. 10., <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_Website_2011/Migration_Dialogues/Prague_Process_BMP/PP_TI_description_11-10-2012_EN.pdf>.
 - ICMPD (nedatováno): The Interactive Map on Migration. <<http://www.imap-migration.org/>>.
 - Implementing the Action Plan of the Rabat Conference (nedatováno): Implementing the Action Plan of the Rabat Conference. <<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/initiatives-in-the-region/implementing-the-action-plan-of-the-rabat-conference>>.
 - 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>.
 - Project: Mise en place du plan d'action de la conférence de Rabat (nedatováno): Project: Mise en place du plan d'action de la conférence de Rabat. <<http://www.dialogueafricainmd.net/web/index.php/the-rabat-process/project-mise-en-place-du-plan-d-action-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 (2005): Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean. Brussels: Council of the EU, 15744/05, 13. 12., <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15744.en.05.pdf>>.
 - Rada EU (2008): 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>.
 - Rada EU (2009a): Společná deklarace z pražského summitu o Východním partnerství. Brusel: Council of the EU, 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>.
 - 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>.
 - 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>.
 - Rada EU (2010a): High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 28–29 September 2010: Summary of discussions. Brussels: Council of the EU 14412/10, 15. 10., <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st14/st14412.en10.pdf>>.
 - Rada EU (2010b): High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 12–13 July 2010: Summary of discussions. Brussels: Council of the EU, 12423/10, 27. 7., <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st12/st12423.en10.pdf>>.
 - Rada EU (2010c): 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>.

- Rada EU (2011a): Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit. Warsaw: Council of the EU, 14983/11, 29.–30. 9., <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/warsaw_summit_declaration_en.pdf>.
- Rada EU (2011b): High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 4–5 July 2011: Summary of discussions. Brussels: Council of the EU 12589/11, 27. 7., <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st12/st12589.en11.pdf>>.
- Rada EU (2011c): Council Conclusions on Borders, Migration and Asylum Stocktaking and the way forward. Luxembourg: 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>.
- Rada EU (2011d): Council conclusions on cooperation in the area of justice and home affairs within the eastern partnership. Brussels: 3135th Justice and Home Affairs Council meeting, Council of the European Union, 13.–14. 12., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126870.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 (2012a): Council conclusions on the ENP Package. Luxembourg. Brussels: 3179th Foreign Affairs Council meeting, Council of the EU, 25. 6., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131151.pdf>.
- Rada EU (2012b): The Rabat process: The road ahead 2012–2014. Brussels: Council of the EU, 11387/12, 15. 6., <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11387.en12.pdf>>.
- Rada EU (2012c): High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 19 June 2012: Summary of discussions. Brussels: Council of the EU, 11928/12, 11. 7., <http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&srn=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAISEN&ff_COTE_DOCUMENT=11928/12&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&dd_DATE_REUNION=&single_comparator=&single_date=&from_date=&to_date=&rc=1&nr=1&page=Detail>.
- Rada EU (2012d): Tisková zpráva: 3151. zasedání Rady: Spravedlnost a vnitřní věci. Brusel: Rada Evropské unie, 7308/12, 8. 3. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/jha/129662.pdf>.
- Rada EU (2012e): 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 (2012f): 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>.
- Rada EU (2012g): First meeting of EU-Egypt Task Force to support the on-going reforms in Egypt. A 504/12, 12. 11., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133447.pdf>.
- Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development (2011): Third Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, 23. 11., <http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Dakar-strategy_Ministerial-declaration-migration-and-development_-EN.pdf>.
- Three-Year Cooperation Programme 2009–2011 (2008): Three-Year Cooperation Programme 2009–2011, 25. 11., <<http://www.dialogueafricainmd.net/web/uploads/cms/Paris-Conference-on-Migration-and-Development---final-text-EN.pdf>>.
- 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 (2010): 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>>.
- 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>>.

Poznámka

Chtěla bych velmi poděkovat anonymním recenzentům a šéfredaktorovi časopisu Vítu Benešovi za připomínky, které výrazně přispěly ke zkvalitnění textu.