



Od partnerství zpět k restrikcí? Vývoj vnější migrační politiky EU

Jaroslava Gahurová

Abstrakt:

Tento příspěvek se zabývá genezí vnější migrační politiky EU. Na příkladu tzv. Globálního přístupu k migraci ukazuje, jak se v posledních letech v jižním Středomoří dostává stále častěji do politického zájmu otázka boje s nelegální migrací a tematické dimenze Globálního přístupu k migraci jsou čím dál častěji propojovány principem kondicionality.

Úvodem

Vztahy Evropské unie (EU) se třetími zeměmi v oblasti vnější migrační politiky EU (VMP EU) vychází z tzv. Globálního přístupu k migraci (GPM), koncepčního rámce přijatého Evropskou radou v prosinci 2005. Základem GPM se stala integrace problematiky migrace do vnějších vztahů EU a posílení spolupráce a dialogu s partnerskými zeměmi. GPM měl přinést do vztahů mezi EU a partnerskými zeměmi zejména kvalitativní změnu, tedy vyváženost témat, geografických dimenzí a rovnoměrné partnerství mezi aktéry.

GPM zakotvil potřebu přistupovat k problematice migrace komplexně, tj. odklonit se od původní restriktivní praxe Unie v 90. letech 20. století, založené z velké části na boji proti nelegální migraci. Aplikací GPM na vnější vztahy EU se třetími zeměmi se do spolupráce dostávaly i další tematické dimenze: podpora legální migrace a migrace a rozvoj. Globálnost přístupu byla vedle těchto tematických dimenzí vyjádřena i geograficky. GPM odráží relace mezi EU a zeměmi (či skupinami zemí) ve Středomoří, Africe, východních a jihovýchodních regionech sousedících s EU (včetně několika asijských států) či Latinskou Amerikou a Karibikem. Avšak v jižní dimenzi, kterou se tento text zabývá, zůstává cíl GPM částečně nenaplněn.

Pro vnější migrační politiky EU neexistuje žádný jasný formální právní základ, kompetence ani jasně daný a definovaný cíl (Cremona 2008). Toto se projevuje i v procesu

vzniku a implementaci GPM. GPM nepatří do exkluzivní kompetence Unie a na politikách se účastní aktivně členské státy (jak na právním rámci pro readmisní smlouvy¹, tak v oblasti vícestranné implementace nástrojů GPM, např. na migračních misích).² Státy implementují bilaterálně aktivity na základě svých zájmů (Weinar 2011: 7-8) s tím, že je patrné napětí mezi prioritami a kompetencemi na nadnárodní a národní úrovni (Weinar 2011: 8).

Utváření společné vnější migrační politiky

Počátky diskuse o vnějším rozměru migrační politiky EU souvisejí s postupnou institucionalizací společné migrační politiky EU a spadají do první poloviny 90. let 20. století. Souvisí s nárůstem azylových žádostí na počátku 90. let 20. století a se zvýšením nelegální migrace do EU (Wanner 2002: 14-15; srov. Boswell 2003: 621).³ V tomto kontextu se vytvářel na úrovni EU nový diskurz o externích hrozbách pro vnitřní bezpečnost EU (Geddes 2000: 26 in Rees 2008: 99-100). Jednalo se o politiky velmi citlivou doménu tradičně spjatou se suverenitou členských států, konkrétní kroky se proto realizovaly postupně. Existoval zde „konflikt mezi koncepcí prostoru bez vnitřních hranic a odpovědností státu za zajištění jeho vnitřní bezpečnosti se projevoval jako spor mezi nadnárodní a národní autoritou“ (Fiala, Pitrová 2010: 649).

Vnější aspekty migrace byly vůbec poprvé diskutovány v dokumentu *Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy*⁴ připojenému k závěrům Evropské rady z Edinburgu z prosince 1992. V něm Evropská rada otevřeně upozorňovala na silný migrační tlak a nebezpečí destabilizace z něho plynoucí. V kontextu tehdy nově vytvořené pilířové struktury Smlouvy o EU deklarace poprvé uznala, že vnější akce EU v oblasti migračních pohybů závisí na koordinaci mezi různými sektory – od zahraničních vztahů přes ekonomickou spolupráci po azyl a migraci (Rada EU 1992: 46-47; srov. Balzacq 2009: 23). Spolupráce mezi členskými státy EU v oblasti vnější migrační politiky byla nicméně až do přijetí Amsterodamské smlouvy (1999) založena na mezivládním přístupu a projevovala se spíše v restriktivním přístupu. Příkladem tohoto přístupu je tzv. Budapešťský

¹ Readmisní dohody zavazují smluvní strany ke zpětnému přebírání vlastních státních příslušníků a za určitých podmínek také státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, jež neoprávněně pobývají na území smluvního státu. Podrobně také upravují provozní a technická kritéria tohoto postupu.

² Migrační mise představují přímý politický nástroj pro započetí dialogu o migraci a azylu mezi EU a třetími zeměmi (zástupci veřejného, státního i občanského sektoru). Výběr zemí pro migrační mise je však plně v gesci Evropské komise a členských států (Weinar 2011: 9), jež rozhodují podle aktuálních zájmů a preferencí, s jakou zemí naváží užší spolupráci. Migrační mise má charakter informativního dialogu mezi EU a partnerskou zemí, během něhož jsou detekovány případné oblasti spolupráce. Doposud proběhlo 15 misí do těchto zemí: Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Etiopie, Ghana, Gruzie, Jižní Afrika, Kamerun, Kapverdy, Keňa, Mauritanie, Nigérie, Senegal, Tanzanie a Ukrajina.

³ Pád Berlínské zdi v roce 1989 způsobil masivní exodus uprchlíků z Albánie do Itálie, stejně jako toky žadatelů o azyl z bývalé Jugoslávie. V porovnání se 70 000 žádostmi v roce 1983 vzrostl počet žadatelů o azyl v evropských zemích v roce 1992 na téměř 700 000 (Wanner 2002: 15).

⁴ Dalším, neméně významným počinem začlenění migrace do vnějších vztahů, byla Deklarace přijatá na Radě rozvoje v listopadu 1992 s názvem *Declaration on aspects of development co-operation policy in the run-up to 2000*. Došlo v ní k uznání role udržitelného sociálního a ekonomického rozvoje při zmírňování dlouhodobých migračních tlaků (Rada EU 1992: 3).

proces z roku 1991, jenž ve svých počátcích pod vedením Německa asistoval státům EU a postkomunistickým státům střední Evropy v budování společné agendy v boji proti nelegální migraci (Weinar 2011).

V tomto kontextu lze říci, že v nahlížení na migrační politiku dominovalo až do konce 90. let 20. století bezpečnostní hledisko akcentující zejména problematiku migračních vln směřujících do Evropy (Baršová, Barša 2005: 134). Již v této době šlo nicméně vyzorovat dualitu přístupu EU k řešení vnějších otázek migrace spočívající v zaměření se jak na příčiny migrace - tedy podporu rozvojových politik⁵ - stejně jako na její důsledky, tedy zejména opatření týkajících se repatriací nelegálních migrantů. V této době jsou patrné počátky přístupu směřujícímu k uzavírání prvních readmisních smluv s třetími zeměmi.

K zásadnímu posunu dochází v roce 1999, kdy byla Amsterodamskou smlouvou stvrzena postupná institucionalizace spolupráce členských států na migrační problematice. Až do přijetí smlouvy neexistoval jasný impuls pro řešení migrační politiky v podobě primárně-právního závazku, jenž by přiznal Unii v této oblasti mandát. Proto lze rok 1999 považovat za počátek budování společné politiky EU pro oblast migrace⁶, jež již nepředstavuje pro EU pouhý „společný zájem“. Důraz na ochranu základních práv, bezpečnost pro občany a inkorporace Schengenské úmluvy vedly k dotvoření prostoru bez vnitřních hranic. Podle Wyna Reese smlouva jasně dokladovala vymizení tradičního rozlišení mezi vnitřní a vnější bezpečností a zároveň poukazovala na nutnost ochránit své občany před výzvami, jež vychází od vnějších aktérů (Rees 2008: 98).

Díky začlenění společné vnější migrační politiky (respektive oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí) do komunitární metody, tedy nadnárodního způsobu rozhodování, kdy jsou kompetence převedeny na společné orgány, se mohly migrační politiky častěji využívat ve vztazích s třetími zeměmi (Apap 2001: 1). Bezpečnost Unie se tak nadále odvíjela od spolupráce s vnějšími aktéry na úrovni EU. To se odrazilo zpočátku zejména ve vztazích k přistoupivším zemím do EU v rámci rozšíření (Apap 2001: 2). Postupně docházelo k rozšiřování agendy i na geograficky vzdálenější země, jež ani o členství v EU nemohly usilovat.

Vznik „Partnerství s třetími zeměmi“

V návaznosti na výše popsany vývoj se v závěrech summitu Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 stalo jedním ze čtyř základních pilířů společné migrační politiky⁷ budování

⁵ Jedná se o vytváření možností obživy, pomoc s vymýcením chudoby, podpora hospodářského růstu aj.

⁶ Smlouva vytyčila jeden z cílů migrační politiky „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti“ (Úřední věstník EU 1997).

⁷ Mezi tyto čtyři základní pilíře spadalo: (1) budování partnerství se zeměmi původu a tranzitu, (2) budování společné azylové politiky, (3) spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí a (4) zvládání migračních toků (boj proti nelegální migraci a obchodu s lidmi) (Rada EU 1999: body 11, 12).

„Partnerství s třetími zeměmi“, zaměřené na politické, lidsko-právní a rozvojové aspekty (Rada EU 1999) a řešení příčin migrace.⁸ Pod hlavičkou „Řízení migračních toků“ se měla spolupráce s třetími zeměmi soustředit na zajištění příležitostí pro legální migraci a zároveň na boj proti migraci nelegální (Rada EU 1999: b. 22-26). Závěry trvaly na readmisních dohodách, nebo přinejmenším na vložení readmisních klauzulí do dalších dohod mezi Evropským společenstvím a příslušnými zeměmi či skupinami zemí (Rada EU 1999: b. 27).

V praxi se „Tamperská pětiletka“ vedle problémů s harmonizací, jež byly dány stálou podmínkou jednomyslnosti, vyrovnávala i s nečekanými politickými událostmi, například s útoky 11. září 2001 v USA. Nemožnost či také neochota dostatečně harmonizovat vnitřní politiku spolu se zvýšenou mobilitou cizinců do EU nicméně vedla k posunu od harmonizace legislativy členských států směrem ke vnějším vztahům (Collet 2007: 2). Tento posun též souvisel s intenzivním dialogem a spoluprací v oblasti migrace, probíhající jak na mezinárodní tak na evropské úrovni.⁹

Trend rostoucí priority vnějšího rozměru migrace pokračoval i v následujících letech, bezpečnostní přístup byl postupně doplňován a nahrazován komplexnějším přístupem s důrazem na příčiny migrace, rozvojový aspekt a mobilitu migrantů (Boswell 2003; Ceccolurri, Fanta 2010: 6) jako odpověď na zmírnění napětí mezi cílovými státy EU a zeměmi původu (Korneev nedatováno: 11). Na základě vytyčených strategií v závěrech Rad z let 2000 - 2002¹⁰ vydala Komise v roce 2002 sdělení,¹¹ jehož důraz směřoval na prvotní příčiny migrace a vliv migračních procesů na EU a země původu. Dokument zároveň

⁸ Řešení příčin migrace zahrnovalo boj proti chudobě, zlepšování životních podmínek, rozšiřování pracovních příležitostí, předcházení konfliktů, konsolidování demokratických států, zajišťování úcty k lidským právům, zejména k právům menšin, žen a dětí (Rada EU 1999, b. 11-12).

⁹ Intenzivní dialog probíhal jak na mezinárodní úrovni v rámci mezinárodních fór (Weinar 2011: 8-9), tak na půdě nově vzniklé pracovní skupiny Rady EU, *High level working group on asylum and migration* (HLWG), coby přípravného orgánu Rady EU. Na Evropské radě ve Vídni v roce 1998 byl diskutován *Strategy Paper on Migration and Asylum Policy*. Závěry Evropské rady z Vídně 1998 volaly po vytvoření „celkové migrační strategie“ (Evropská rada 1998: b. 84-85). Následně vznikla nová pracovní skupina Rady EU HLWG, která měla za cíl mapovat tranzitní země a země původu nelegálních migrantů a žadatelů o azyl a vytvořit společný, integrovaný, *cross-pillar* přístup. Zejména tato pracovní skupina navrhuje strategie pro spolupráci v oblasti azylu a migrace a pracuje na specifických dokumentech týkajících se GPM (Weinar 2011: 7-8; Rada EU 2011f; Rada EU 2011g; Rada EU 2011h). Jak poznamenává Thierry Balzacq, i samotný vznik HLWG lze chápat jako odpověď na zvládnání vnějších výzev vnitřní bezpečnosti (Balzacq 2009: 23).

¹⁰ Evropská rada v Santa Maria de Feira z června roku 2000 se dohodla na programu priorit, cílů a opatření k rozvinutí vnějšího rozměru politik v oblasti SVV. Spolupráce se třetími zeměmi, jež se soustředila na oblast Středomoří, zahrnovala jak bezpečnostní přístup (vnější hranice, boj proti nelegální migraci, uzavírání readmisních dohod), tak přístup preventivní, zaměřený na boj proti chudobě, zlepšení životních podmínek a pracovních příležitostí, konsolidaci demokratických států a na zajištění respektu pro lidská práva (Rada EU 2000). Oproti tomu závěry Evropské rady z Laekenu z prosince 2001 sice potvrzují nutnost integrovat politiky týkající se migračních toků do zahraniční politiky EU (Evropská rada 2001: 11), avšak tato integrace měla spočívat v inkluzi opatření týkajících se zejména nelegální migrace (Evropská rada 2001: 11). Závěry Evropské rady v Seville (2002) se shodly na začlenění klauzulí ohledně zvládnání migračních toků a povinného zpětného přebírání nelegálních migrantů (za finanční a technické asistence EU) do budoucích dohod mezi EU/ES se třetími zeměmi (Rada EU 2002).

¹¹ Sdělení k integraci migračních problémů do vztahů EU s třetími zeměmi (Evropská komise 2002).

představuje první náznak kondicionality v podobě podporování těch zemí, jež akceptují nové, Unií dané podmínky (Evropská komise 2002).

V podobném duchu se nesla i iniciativa Komise s cílem koordinovat fragmentovanou oblast vnějších vztahů prostřednictvím Evropské politiky sousedství (EPS) (Evropská komise 2004), strukturované kolem akčních plánů, tedy rámců spolupráce obsahujících seznam politik, mezi něž je řazena i migrace (Evropská komise 2004; Balzacq 2009: 29).¹² Sdělení Komise k EPS naznačovalo, že „správa hranic bude pravděpodobně jednou z priorit většiny akčních plánů, jelikož pouze za spolupráce EU a vnějších sousedů je možno zvládat společné hranice účinněji“, což zajistí i legální pohyb (Evropská komise 2004: 16-17).

Závěry Evropské rady ze Soluně z června 2003 poprvé vedle spolupráce na boji proti nelegální migraci zahrnuly i „prozkoumání možností legální migrace“ (Rada EU 2003a: 3). Následná Evropská rada z října 2003 nicméně opět kladla důraz na partnerství se třetími zeměmi se sledováním strategie EU v boji proti nelegální migraci (Rada EU 2003b: 9).

Na Tampere navazující Haagský program (2004),¹³ zdůraznil potřebu „komplexního přístupu, který zahrnuje všechny fáze migrace a který se týká jejích prvotních příčin a politik pro vstup a přijímání a pro integraci a navrácení“ (Úřední věstník EU 2005). Partnerství se třetími zeměmi mělo být založeno na čtyřech pilířích: (1) partnerství s třetími zeměmi, (2) partnerství se zeměmi a regiony původu, (3) partnerství se zeměmi a regiony tranzitu a (4) návratová a readmisní politika. Přestože koncepčně byl boj proti nelegální migraci v Haagském programu řešen mimo pilíře partnerství se zeměmi původu a tranzitu, byla soudržnost mezi návratovou politikou a všemi ostatními hledisky vnějších vztahů považována za nezbytnou (Úřední věstník EU 2005).

Preventivní přístup patrný v prvních třech pilířích partnerství (vypracování ochranných programů, budování kapacit pro přesídlování a dalších aktivit, jež pomohou třetím zemím s řízením migrace a s poskytováním odpovídající ochrany uprchlíkům) byl opět podmíněn aktivní účastí třetích zemí na spolupráci s EU, například při budování národních azylových systémů.

Souběžně s budováním vnější migrační politiky rostl význam i vnějšího rozměru samotného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Signifikantním milníkem bylo přijetí samostatné Strategie pro vnější rozměr z roku 2005 (Evropská komise 2005b).¹⁴ Ta vyzdvihovala nutnost spolupráce se třetími zeměmi v oblasti boje s terorismem, organizovaným zločinem, korupcí, dále pak na řízení migračních toků a v oblasti lidských

¹² Akční plány EPS se soustředí kolem šesti témat, z nichž jedno představuje migrace (konkrétně legální, nelegální, readmise, víza a azyli).

¹³ Haagský program koncepčně navazoval na závěry z Tampere a konkrétněji definoval dlouhodobé cíle v oblasti politiky spravedlnosti a vnitřních věcí na období do konce roku 2009 (Úřední věstník EU 2005).

¹⁴ V prosinci roku 2005 schválila Strategii pro vnější rozměr spravedlnosti a vnitřních věcí Rada SVV a posléze i Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (Evropská komise 2005b).

práv (Evropská komise 2005b). Aby Unie vyhověla očekáváním svých občanů, musí „reagovat [...] na výzvu, kterou představuje řízení migračních toků“ s třetími zeměmi (Rada EU 2005c: 2). Dle strategie může být „rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva [...] úspěšný, pouze pokud se v těchto otázkách opírá o partnerství se třetími zeměmi, což zahrnuje posílení právního státu a podporu dodržování lidských práv a mezinárodních závazků“ (Rada EU 2005c: 2).

Vznik Globálního přístupu k migraci

Předchozí snahy sjednotit a rozvinout dosavadní migrační aktivity EU směrem ke třetím zemím byly stvrzeny vytvořením jednotného koncepčního rámce pro vnější dimenzi migrační politiky EU, GPM, přijatého na sklonku roku 2005 (Rada EU 2005a). Přestože impuls pro vznik GPM předznamenaly nejintenzivněji zejména události toho roku ve Středomoří, kdy při snaze dosáhnout evropských břehů zahynul v září 2005 velký počet afrických migrantů¹⁵, GPM se zároveň stal odpovědí na volání po vyrovnanějším přístupu k migraci ve vnějších vztazích. Tento koncepční rámec tudíž v sobě spojoval jak zabezpečení EU proti nelegální migraci, tak dimenzi legální migrace (nabízení pracovních příležitostí) a rozvinutí dialogu se třetími zeměmi v oblasti rozvoje.

Impuls pro vznik GPM vyšel od jednotlivých členských států, jež reagovaly na výše popsané události. Na žádost hlav států vypracovala Komise plán obsahující návrh konkrétních opatření pro Afriku a Středomoří, který posloužil jako základ pro další diskusi.¹⁶ Po sérii debat Evropská rada schválila v prosinci 2005 dokument pod názvem *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. Text hovoří o nutnosti integrovaného a globálního přístupu při posilování spolupráce mezi členskými státy, subsaharskou Afrikou a regionem Středoziemního moře, s cílem „omezit toky nelegální migrace a ztráty na životech, zajistit bezpečný návrat nelegálních migrantů, posílit trvalá řešení pro uprchlíky a budovat kapacity v zájmu lepšího řízení migrace“ (Rada EU 2005a: 3).

Členské státy měly s Komisí spolupracovat na provádění opatření týkajících se zvyšování praktické spolupráce mezi členskými státy. Spolupráce měla probíhat zejména v oblasti nelegální migrace, ochrany jižních mořských hranic EU, spolupráce v rámci Frontex (jenž vznikl nezávisle na GPM, avšak v rámci dimenze nelegální migrace Globálního přístupu začaly být jeho kapacity využívány) a při zavedení regionální sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví. Poprvé v roce 2006 proběhl dialog OSN na vysoké úrovni o migraci a rozvoji (Rada EU 2005a). Další opatření se týkala dialogu a spolupráce s Afrikou.¹⁷ Měly být

¹⁵ EU a severní africké státy byly již delší dobu vystavovány silným migračním tokům z afrického vnitrozemí. Při zářijových událostech 2005 došlo k úmrtí asi 13 nelegálních migrantů při snaze překročit hranice EU (Evropa 2005).

¹⁶ *Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-Up to Hampton Court* (Evropská komise 2005a). Nesourodost dokumentu odrážela skutečnost, že vážná diskuze o komprehensivním přístupu se nacházela na samotném počátku.

¹⁷ Mělo dojít k posílení dialogu s hlavními subsaharskými africkými státy na základě článku 13 Dohody z

podporovány diaspory a zlepšeny služby týkající se zpětných finančních toků (Rada EU 2005a). Dokument se tedy zaměřoval jak na bezpečnostní, tak rozvojové aspekty migrace, nelze si však nevšimnout celkového „bezpečnostního“ vyznění závěrů odrážejících tehdejší politický diskurs.

Dokument nebyl ucelený, zahrnoval rozličné iniciativy, přesto se stal zárodkem Globálního přístupu k migraci jako koncepčního rámce pro utváření vnější migrační politiky. Jakkoli byl boj proti nelegální migraci zmíněn hned v úvodní pasáži závěrů Evropské rady, jimiž byl dokument přijat, Evropská rada zdůraznila odhodlání EU podporovat rozvojové politiky, které mají význam při řešení základních příčin migrace, jako je „vytváření možností obživy a vymýcení chudoby v zemích původu, otevření trhů a podpora hospodářského růstu, řádné správy věcí veřejných a ochrany lidských práv“ (Rada EU 2005b: 3). Za tímto účelem byl spuštěn tematický program týkající se migrace a azylu, jenž disponuje rozpočtem 384 milionů eur na období 2007–2013 (Evropská komise nedatováno).

Bezprostřední implementací GPM započala EU společně s členskými státy intenzivní spolupráci jak s partnerskými zeměmi, mezinárodními organizacemi (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *International organization for migration* (IOM)), tak s agenturami typu Europol, Frontex či později s *European External Action Service* (EEAS).¹⁸ Vznikaly a rozvíjely se platformy a procesy migračních dialogů, v rámci nichž probíhala spolupráce mezi EU a třetími zeměmi se zapojením dalších, i nestátních aktérů. Vůbec poprvé se formuloval společný postoj k migraci mezi EU a celou Afrikou. Vedle toho byla migrace jedním z bodů jednání na vysoké úrovni s Africkou unií a regionálními africkými organizacemi.¹⁹

V následujících letech docházelo implementací GPM k jeho celkové konsolidaci. I přes rétorický aktivismus summitů Evropské rady a slibné nastartování probíhala další implementace GPM obtížně. Jednotlivé nástroje, které měl GPM využívat, mnohdy zůstaly pouze v koncepční rovině, u jiných nebyl dostatečně zajištěn follow-up (například migrační mise) či byla rozporována jejich přidaná hodnota. Proto Komise navrhla rozšířit projekt jak tematicky o další oblasti politik (legální migrace a integrační opatření v podobě cirkulární migrace a balíčků mobility),²⁰ tak geograficky o regiony na východní a jihovýchodní vnější

Cotonou. Dokument *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean* si dále kladl za cíl zavést pravidelný dialog s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky v zájmu výměny zkušeností a znalostí získaných při práci s africkými zeměmi (Rada EU 2005a).

¹⁸ Frontex spustil a koordinoval několik významných námořních operací v oblasti Atlantiku a Středomoří, posuzuje rizika s ohledem na Afriku. Na hlavních migračních trasách vedoucích napříč Afrikou se budovaly regionální sítě styčných důstojníků pro přistěhovalectví (Evropská komise 2006).

¹⁹ Z jednání mezi EU a *Economic Community Of West African States* (ECOWAS) vzešla společná pracovní skupina pro migraci (Rada EU 2006). Došlo k uspořádání ministerské konference o migraci a rozvoji v červenci 2006 v marockém Rabatu, jež svedla dohromady přibližně 60 zemí na západoafrických a středoafriických migračních trasách. Na základě článku 13 dohody z Cotonou byl dialog o otázkách migrace zahájen s klíčovými subsaharskými africkými státy (Evropská komise 2006).

²⁰ V pozdější podobě známé jako „partnerství pro mobilitu“.

hranici EU (Evropská komise 2006). Třetí země se do užší spolupráce zapojily mnohdy s velkým očekáváním. Například v roce 2006 hostovaly Rabat a Tripoli zahajovací konference pro spolupráci EU s africkými zeměmi. Rabatský proces, resp. Euro-africký dialog k migraci a rozvoji, je dodnes implementován velkým množstvím projektů. Tripolský proces vedle toho vyzněl do ztracena, respektive na implementaci deklarace přijaté na ministerské konferenci k migraci a rozvoji v Tripolisu v roce 2006 se podílí jiný migrační dialog, tzv. Euro-africký dialog o migraci, mobilitě a zaměstnanosti v rámci Strategického partnerství EU-Afrika.²¹

Obtížná implementace GPM je zapříčiněna do jisté míry omezenou institucionální kapacitou na nadnárodní úrovni. Pro implementaci všech svých politik v oblasti migrace má EU k dispozici agenturu Frontex (pro hraniční management) a úřad *European asylum support office* (EASO) (Weinar 2011) na Maltě, jenž vznikl až na jaře 2011.²² Implementace GPM tak zůstává v rukou členských států za asistence mezinárodních organizací jako implementačních partnerů - IOM, UNHCR a *International centre for migration policy development* (ICMPD). Tyto mezinárodní organizace mají úlohu „mobilizovat migrační management“ (Geiger, Péroud 2010: 3), tedy pomáhat formulovat národní migrační strategie členských států EU, dále hrají důležitou roli při konceptualizaci a implementaci vnějších migračních aktivit jménem EU na různých místech světa.²³ Jejich reálný dopad je rozsáhlý. Tyto organizace zajišťují po administrativní i výkonné stránce pokračování projektů a spolupráce mezi Unií a třetími zeměmi v rozličných platformách. Příkladem je projekt vedený ICMPD s názvem *Support to the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment*, jež podpořil účast afrických států na Rabatském procesu²⁴ v letech 2010-2012. Tato iniciativa poskytuje otevřené konzultace, prohlubuje informačně analytickou základnu a podporuje vedení

²¹ Strategické partnerství EU-Afrika jakožto politický rámec pro vztahy mezi EU a Afrikou, respektive Africkou unií, skládající se z 53 států Afriky, bylo ustanoveno v Lisabonu na sklonku roku 2007 mezi 80 africkými státy a členskými státy EU.

²² EASO vzniklo jako nezávislé, podpůrné, odborné centrum pro provádění společného evropského azylového systému a asistenci ČS a jejich služeb působících v azylu. Zajišťuje asistenci při mimořádných situacích, poskytuje informace a analýzy, zabývá se přesídlováním a vnějším rozměrem azylové otázky. Jeho vznik provázelo vysoké očekávání, avšak z důvodů finančních škrťů v roce 2012 byl přerušen postupný růst organizace, což mělo přímé důsledky na její operativní možnosti. Částečně se využívá i *European Training Foundation* (ETF), avšak tato agentura není specificky vyvinuta pro vnější migrační politiky, týká se obecné podpory vzdělání a školení v sousedních státech.

²³ IOM je hlavní implementační partner EU od 90. let minulého století. UNHCR má jasně daný mandát vyplývající z mezinárodního právního rámce (Ženevská úmluva o uprchlících z roku 1951), často se účastní i debat na úrovni EU (v pracovních skupinách či na Radě ministrů) a implementuje projekty týkající se vnější dimenze azylu (přesídlovací program, regionální programy ochrany). Zejména pak relativně malá mezinárodní organizace ICMPD hraje důležitou roli v implementaci mnoha projektů, či je v projektech partnerem a zajišťuje technickou podporu několika procesů na základě financování z EU (Geiger, Péroud 2010: 4). Zabývá se spoluprací v oblasti technické podpory či know how (blíže viz Hess 2010), vedle toho poskytuje i konzultantské služby a provádí průzkum pro své členské státy.

²⁴ Rabatský proces, tedy Evropsko-africký proces o migraci a rozvoji, představuje subregionální dialog v oblasti migrace mezi zeměmi EU (i dalšími evropskými zeměmi vně EU) a skupinou zemí západní a střední Afriky. Evropsko-africký proces započal v roce 2006 jako mezivládní, horizontální, symetrický a otevřený proces pro široké spektrum partnerů. Vznikl v návaznosti na GPM s cílem začít spolupracovat s tranzitními zeměmi a zeměmi původu a implementovat konkrétní projekty.

klíčových účastníků procesu, zejména na africké straně. Obdobně zajišťuje konsorcium vedené ICMPD i podporu Partnerství mezi EU a Afrikou v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti, spadající, jak již bylo řečeno, do širšího rámce Strategického partnerství EU-Afrika. Důležitou roli hraje tato organizace i v celkové podpoře Pražského procesu, tedy migračního dialogu započatého v roce 2009 z iniciativy České republiky mezi členskými státy a zeměmi na východ od EU.

Geografické a tematické rozšiřování GPM

Jak bylo zmíněno v úvodu, komplexní přístup GPM se promítal i do geografického rozšíření nad rámec středozevní oblasti, tedy zejména do východních a jihovýchodních regionů sousedících s EU. Spolupráce EU s těmito zeměmi probíhala již od počátku 90. let 20. století. Jak přiznala Komise, východní regiony byly dosud pro EU důležité zejména kvůli otázkám readmisní politiky (Evropská komise 2007c: 7). Jednalo se zejména o již zmiňovaný Budapešťský proces či Söderköpingský proces, zaměřený zpočátku na boj proti nelegální migraci a nyní tvořící součást Východního partnerství.

Integrací těchto aktivit pod GPM mělo dojít k rozšíření spolupráce se zeměmi Východního partnerství o prvek mobility a rozvojový rozměr migrace (Evropská komise 2007a). GPM zajišťoval rovněž určitou synergii probíhajících procesů (Weinar 2011: 5). Zároveň v posunu někteří spatřovali příležitost, jak přeměrovat finanční zdroje z oblastí Středomoří a Afriky na východní země (Pastore 2007: 7 in Ceccorulli, Fanta 2010: 7), jelikož byla dlouhodobě jižní dimenze oproti východní finančně předimenzována.²⁵ Oficiální diskurz ovšem odkazoval na „značný počet migrujících osob z východních a jihovýchodních regionů“, a tudíž potřebu „efektivnějšího řízení migrace“ (Evropská komise 2007a: 17).

V roce 2007 pak prozatímní zpráva o pokroku GPM (Evropská komise 2007d) poprvé uceleně představila dvě geografické dimenze GPM: (1) jih a (2) východ a jihovýchod a tři tematické oblasti, jimiž jsou (1) řízení legální migrace, (2) boj proti nelegální migraci a (3) migrace a rozvoj (Evropská komise 2008).

Tematické rozšíření GPM je spojené se sdělením k cirkulární migraci s názvem *Circular migration and Mobility partnership* (Evropská komise 2007b) z roku 2007. Sdělení si kladlo za cíl začlenit opatření týkající se příležitostí pro legální pracovní migraci do celkových vnějších politik Unie.²⁶ Umožnění pracovní migrace se mělo dotknout těch zemí, jež se

²⁵ Vyjádřeno číslo, v letech 2011-13 bylo z celkových 179 mil. eur Tematického programu rozloženo 68mil. eur na jih, 28 mil. eur určeno pro východ a střední Asii a 18 mil. eur pro ostatní regiony. 53 mil. eur je určeno pro cílené tematické priority EK (Europeaid 2012).

²⁶ Dle oficiálního diskurzu Unie se spolupráce se třetími zeměmi jeví jako výhodná při řešení nedostatku pracovních sil v EU. Unie dlouhodobě proklamuje snahu vytvářet podmínky, které by usnadnily a podpořily pracovní mobilitu příslušníků třetích zemí. Jak bylo zdůrazněno ve strategii růstu Evropské unie „Evropa 2020“, jednou z nejnaléhavějších výzev, jakým Evropa čelí, je nutnost řešit demografický pokles počtu obyvatelstva v produktivním věku, který s sebou nese předpokládaný významný nedostatek pracovních sil v určitých odvětvích (Evropská komise 2010b).

zapojí, respektive „vyvinou značné úsilí“ v boji proti nelegální migraci. „Balíčky mobility“ se plně odvíjely od spolupráce třetích zemí s EU v oblasti nelegální migrace, a lze tudíž již v tento okamžik identifikovat určitou podmíněnost.²⁷ Tento tón potvrdila i Rada SVV a Evropská rada v červnu 2007 (Rada EU 2007a; Rada EU 2007b).

Legální migrace jako dimenze GPM se odrazila v dojednání pilotních partnerství pro mobilitu s Kapverdami a Moldavskem v roce 2008, později byla uzavřena s Gruzii (2009) a Arménií (2011). EK nadto uzavírá partnerství s Ázerbájdžánem, v dohledné době plánuje dokončit vyjednávání s Marokem, do budoucna pak s Tuniskem či Ghanou. Obecně partnerství reprezentují jednu z nejpokročilejších a zároveň nejviditelnějších forem spolupráce mezi EU a partnerskými státy. Jedná se o multilaterální politickou deklaraci obsahující soubor politických závazků, jež jsou však právně nezávazné, doplněnou o konkrétní budoucí aktivity mezi EK, zainteresovanými členskými státy a partnerskou zemí. Tyto aktivity nabývají podoby ať už nástrojů regulatorních (Unie například nabízí zjednodušení vízového režimu na základě současně vyjednané dohody o zpětném přebírání nelegálních migrantů) či nástrojů operativních. Na partnerství pro mobilitu však kritici nahlíží jakožto na díla rétoriků než na realitu praxe. Mnohdy se partnerství účastní pouze několik členských států EU, které již v dané zemi působily, například v rámci svých bilaterálních projektů, přestože se partnerství představuje jako celounijní iniciativa. Nelze však opomenout fakt, že pro třetí země zůstává oficiální záštita EU nad partnerstvím stále velmi signifikantní. Vstupují totiž do vztahů s EU jako politickým aktérem, nikoliv pouze s jednotlivými členskými státy, v čemž tkví ona symbolika partnerství. Zatím však byly vybrány země, jež představují kompromis, k němuž členské státy dokázaly dojít, a jedná se tak z hlediska migračních toků o méně významné, „nekontroverzní“ země.

V říjnu 2008 přijala Evropská rada Evropský pakt o migraci a azylu, jeden z neočekávanějších momentů francouzského předsednictví v Radě EU v druhé polovině roku 2008. Rozvojový aspekt²⁸ se měl odvíjet od boje proti nelegální migraci.²⁹ Symbolická a deklaratorní povaha tohoto politického dokumentu však (opět) nepřinesla žádné zásadní momenty ani pro společnou migrační politiku EU, ani pro samotnou VMP EU, nepočítáme-li závazek každoroční evaluace migrační politiky na Evropské radě.

Závazky Paktu byly nicméně podrobněji definovány ve Stockholmském programu přijatém Evropskou radou v prosinci 2009 (Úřední věstník EU 2010b) s tím, že ucelený právní rámec pro zajištění rozvoje migrační politiky měla zajistit Lisabonská smlouva. Stockholmský program opět akcentoval velký migrační tlak na jižních hranicích a snahu

²⁷ Tento kurz byl naznačen již ve sdělení ke GPM z roku 2006, kde se uvádí, že „jakmile dojde ke splnění určitých podmínek, jako je spolupráce v oblasti nelegální migrace a účinné mechanismy readmise, mohla by se cílem stát dohoda ohledně balíčků mobility s určitým počtem zainteresovaných třetích zemí, která by zajistila jejich státním příslušníkům snazší přístup do EU“ (Evropská komise 2006: 7).

²⁸ GPM se věnovala pátá kapitola Paktu nazvaná „Vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a tranzitu a zároveň podporovat součinnost mezi migrací a rozvojem“ (Rada EU 2008).

zamezit tragickým událostem na moři, Evropská rada vyzvala k „vytvoření souhrnného a udržitelného rámce pro politiku Unie v oblasti migrace a azylu, který by v duchu solidarity mohl přiměřeně a aktivně řídit výkyvy migračních toků a řešit podobné situace, jako je současná situace na jižních vnějších hranicích“ (Úřední věstník EU 2010b). Na druhou stranu si tehdejší švédské předsednictví v Radě EU nepřipouštělo v programových prioritách jakékoliv restriktivní omezení. Naopak zastávalo pozici, že má Evropa potřebu čerstvé pracovní síly navzdory postupující ekonomické krizi. GPM je v kapitole „Dynamická a soudržná migrační politika“ zmíněn již v úvodu a je mu věnováno dostatek prostoru. Partnerství pro mobilitu byla identifikována jako hlavní nástroj spolupráce, nově pak Stockholmský program navrhl pravidelnou evaluaci GPM (Úřední věstník EU 2010b). Obdobně jako tomu bylo u předchozích víceletých programů, i Stockholmský program byl následován akčním plánem s konkrétními opatřeními (Evropská komise 2010a). Akční plán vytyčil vedle pokračování spolupráce na základě stávajících nástrojů i aktivity spojené s využíváním migračních profilů s třetími zeměmi, geograficky se z nových regionů zaměřil na posílení spolupráce s Indií, Afghánistánem a Pákistánem a se Střední Asií (Evropská komise 2010a).

Od roku 2009 zároveň zintenzivnila na evropské politické scéně debata o tom, jak bojovat s nelegální migrací v oblasti Středomoří. V návaznosti na diskuze probíhající během roku 2009, které byly oproti jiným létům zaměřené restriktivně,³⁰ přijala rada SVV v únoru 2010 závěry o 29 opatřeních na posílení ochrany vnějších hranic a pro účely boje proti nelegální migraci (Rada EU 2010: 4). Opatření zahrnovala partnerství se zeměmi původu a tranzitu založená na „recipročních požadavcích a operativní podpoře, přísnějších kontrolách na vnějších mořských hranicích a systematickém zapojení Frontexu do společných návratových letů a na zakládání regionálních speciálních poboček Frontexu“ (Rada EU 2009b: 9). Stále častěji byl zdůrazňován význam readmisních dohod jakožto nástroj pro boj proti nelegální migraci (Rada EU 2009c). Pokud se ve výše zmíněných závěrech objevovaly odkazy na GPM, týkaly se ve velké míře dimenze nelegální migrace.

Migrační politika po Lisabonské smlouvě a arabském jaru - k novému přístupu k partnerství se třetími zeměmi

Lisabonská smlouva fakticky zrušila pilířovou strukturu EU, čímž se celá problematika spravedlnosti a vnitřních věcí, potažmo migrační politika, řadí mezi komunitární politiky se sdílenými pravomocemi (Úřední věstník EU 2010a: Hlava I, čl. 4/2).³¹ Nejdůležitější změnou

³⁰ Již v červnu 2009 přijala ER závěry k boji proti nelegální migraci ve Středomoří a posílení spolupráce s třetími zeměmi (Rada EU 2009a). Závěry se zabývaly konkrétními opatřeními na posílení Frontex, zavedením jasných pravidel pro zapojení se do společného hlídkování a pro vylovení zachráněných osob, využíváním společných letů za účelem navrácení. Dále pak závěry řešily otázku posílení spolupráce se zeměmi původu a zeměmi tranzitu a v neposlední řadě zprovoznění EASO, posílení účinnosti readmisních dohod EU či dokončení jednání o readmisních dohodách s klíčovými zeměmi původu a tranzitu, jako je Libye a Turecko (Rada EU 2009a). Na tyto závěry navázala Komise tabulkou s přehledem opatření pro boj s nelegální migrací ve Středomoří, jež diskutovali ministři vnitra na zasedání v září 2009.

³¹ Kompetence Unie v této oblasti vychází jednotlivých cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie nebo

pro VMP EU představuje stanovení jasné kompetence Unie při uzavírání readmisních dohod se třetími zeměmi, další kompetence Unie v oblasti migrační politiky nebyly v zásadě pozměněny (Úřední věstník EU 2010a).

Samotná ustanovení pro společnou migrační politiku se nachází ve Smlouvě o fungování EU, hlavě V s názvem „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“ (Úřední věstník EU 2010a). Vedle rozvinutí již existujících ustanovení v oblasti kontroly hranic a azylu³², smlouva nově umožnila, aby v případě „stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí“ mohla Rada na návrh EK přijmout ve prospěch dotčených zemí dočasná opatření (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63). Dle čl. 79 Smlouvy o fungování EU pak Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, „jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.“

Jednu z podstatných institucionálních změn Lisabonské smlouvy představuje zřízení funkce Vysokého představitele pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku a založení *European External Action Service* (EEAS), jež reflektuje zvýšený význam vnějších aktivit (Úřední věstník EU 2010a: kap. II, čl. 27; Úřední věstník EU 2010a).³³ Nový rámec daný EEAS by mohl vytvořením institucionálních a legislativních podmínek podpořit v budoucnu větší soudržnost GPM nejen s Evropskou sousedskou politikou, ale i s širšími cíli zahraniční politiky a rozvojové spolupráce EU (Carrera et al. 2012: 2). Její role je však v Lisabonské smlouvě definována minimálně a dochází často ke kolizím a k překrývání pravomocí s Komisí.

Události v Tunisku, Egyptě a zejména pak Libyi na jaře 2011 měly za následek masivní nárůst počtu uprchlíků a migrantů, což zejména v Libyi a okolních státech vedlo k rozsáhlé humanitární krizi. V této souvislosti se EU v prohlášení ze summitu 11. března 2011 zavázala sledovat vliv událostí na migrační pohyby uvnitř regionu i migrační toky směřující mimo region (Evropská rada 2011). Jakkoli v prohlášení zazněla podpora přístupu v souladu s GPM, litera závěrů byla propojena kondicionalitou, když se vytyčilo, že podpora nástrojů mobility (tj. partnerství pro mobilitu), bude probíhat se „všemi partnery, kteří dostatečně pokročili v procesu reforem a spolupracují v boji proti obchodování s lidmi a nelegální migraci“

se vychází z jiných ustanovení Unie, například z obecných ustanovení o vnější činnosti Unie, rozvojové politiky, společné zahraniční a bezpečnostní politiky a samozřejmě z ustanovení týkajících se migrační politiky EU.

³² V kapitole 2 „Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví“ smlouva vymezila základní cíle v oblasti dohledu na vnější hranicích, integrovaného systému ochrany hranic a neexistenci kontrol při překračování vnitřních hranic (Úřední věstník EU 2010a: čl. 61- 63). Dále Smlouva o fungování EU stanoví, že „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení (Úřední věstník EU 2010a: čl. 63).

³³ Mezi klíčové aktivity tohoto úřadu patří podpora stability na Balkáně (např. podpora zajištění práva zákona v Kosovu), podpora blízkovýchodního procesu či nabízení privilegovaného partnerství v rámci EPS (Evropská služba pro vnější činnost nedatováno).

(Evropská rada 2011: 4). Zároveň došlo k okamžité humanitární pomoci a asistenci členskými státy, které byly nejvíce zasaženy migračními toky. Pomoc byla poskytnuta zvláště Itálii a Maltě, jejichž přijímací kapacity pro migranty nestačily.

V tomto kontextu nicméně arabské jaro ukázalo zjevnou nejednotnost evropské migrační politiky. Kroky italské vlády v podobě poskytnutí dočasné ochrany (tedy povolení k pobytu) několika desítkám tisíc tuniských migrantů vedlo k zavedení vnitřních hraničních kontrol s Itálií ze strany Francie. Následná politická přestřelka mezi zmíněnými zeměmi a široká diskuze na Radě SVV na jaře 2011 vedla ke zpochybnění dosavadního fungování Schengenu a pravidel pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích. V souvisejícím nařízení byla migrace ze třetích zemí EU popsána Komisí jako vážná hrozba pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost (Evropská komise 2011d: 11).³⁴ Odpověď EU na důsledky zvýšených migračních toků ze Středomoří vedla tedy v první řadě ke krokům zajišťujícím bezpečnost uvnitř EU a ke zpřísnění vstupu migrantů na území EU (Carrera et al. 2012: 7).

V souvislosti s krizí v jižním Středomoří došlo na jednu stranu k zintenzivnění praktické spolupráce při kontrolách hranic.³⁵ Především však dochází k zásadní změně přístupu ke spolupráci EU s třetími zeměmi. Komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku předložily v březnu 2011 sdělení s názvem *Partnership for democracy and shared prosperity* s jižním Středomořím. To navrhlo nový dlouhodobý přístup partnerství, který spočívá na přehodnocení spolupráce v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti. EU plánovala podpořit politickou a ekonomickou transformaci zemí jižního Středomoří s vytvořením pracovních příležitostí pro potenciální migranty, zejména ve svých zemích původu (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku 2011). Jednalo se o „diferencovanější motivační přístup“ pod heslem „více za více“. Země, které ve výše zmíněných politických a ekonomických reformách postoupily nejdál a nejrychleji, budou ze strany EU podpořeny (Evropská komise, Vysoká představitelka pro zahraniční záležitosti a 2011: 6).³⁶ Sdělení bylo následně schváleno

³⁴ Sdělení bylo doprovázeno dvěma legislativními návrhy: nařízením Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích a změnou návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* (Evropská komise 2011e; Evropská komise 2011f)

³⁵ V souvislosti se zvýšenými migračními toky zmobilizovala Komise své nástroje na podporu Itálie. V severní Africe započala v únoru 2011 společná operace Hermes 2011 ve spolupráci Frontex a členskými státy. Zejména Itálie a ostrov Lampedusa se staly cílem desítek tisíc migrantů, kteří od počátku povstání v severní Africe dorazili na území Itálie. EU proto přijala kroky k navýšení rozpočtu Frontexu na rok 2011 o dalších 30 milionů eur (Evropa 2011). Komise byla mimo jiné připravena uvolnit finanční pomoc z fondů, jako je Fond pro vnější hranice a Evropský uprchlický fond, které celkem disponují 25 miliony eur. EU však byla kritizována za nedostatečnou pomoc při záchraně migrantů na mořích a za primární důraz na prevenci nelegálních vstupů (Carrera et al. 2012: 5).

³⁶ Výměnou za vyšší mobilitu (flexibilitu pro žadatele o víza, právní rámec pro ekonomickou migraci, migraci studentů, výzkumníků a podnikatelů) musí být partnerské země připraveny zajistit intenzivnější budování kapacit a příslušnou finanční podporu zaměřenou na správu hranic, prevenci a boj proti nelegální migraci a obchodu s lidmi, včetně lepšího dohledu nad mořským prostředím, dále na návrat nelegálních migrantů (organizace

Evropskou radou. Spolupráce byla též finančně podpořena čtyřmi miliardami eur v podobě grantů pro období let 2011–2013.

V dalších dokumentech je ovšem zřejmá podmíněnost podpory a mobility spoluprací na migračním managementu a kontrolách hranic. Závěry Rady SVV v dubnu 2011 zdůrazňují potřebu primárně podporovat země efektivně spolupracující v oblasti prevence neregulární migrace³⁷ a vytvořit další finanční fondy pro asistenci se zvládáním migračních toků. Rada vyzvala Frontex ke zrychlení vyjednávání se zeměmi v regionu (Tuniskem) za účelem organizace společných hlídek (Rada EU 2011a: 2). Stejně tendence naznačilo i sdělení EK k migraci ze 4. května 2011, jež se soustředilo právě na jižní Středomoří, a které opět podmiňuje rozvoj partnerství pro mobilitu³⁸ závazkem dotčené třetí země ke zpětnému přebírání nelegálních migrantů, kteří nemají oprávnění k pobytu na území členských států. Obdobně je i podle sdělení Komise z 24. května 2011³⁹ cílem nového přístupu tzv. „dialogu pro migraci, mobilitu a bezpečnost“ vytvoření vyrovnaného přístupu pro zvládání migračních toků (Evropská komise 2011c) jako podmínky pro vznik partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2011c), EU však sama rozhoduje, kdo se bude dialogu účastnit.⁴⁰

Důležitý se tak stal dialog především s Tuniskem, Marokem a Egyptem, v nichž EK spatřuje klíčové země původu a tranzitu nelegální migrace a destinace mezinárodních uprchlíků (Evropská komise 2011c: 6). S Tuniskem a Marokem sice započaly dialogy o migraci, avšak vzájemné pohledy na obsah budoucího partnerství pro mobilitu, se zásadně liší. V současné době se dokončuje politická deklaráce, jež povede k uzavření partnerství pro mobilitu s Marokem. Maroko žádalo o vízovou facilitaci, tedy zjednodušení vydávání víz a tím zlehčení vycestování občanů do zemí EU, jako předstupeň před zavedením vízové liberalizace (zproštění vízové povinnosti), kterou však Unie odmítala.⁴¹ Ta zase musela slevit

návratu a readmisní dohody) a podporu kapacit a schopností donucovacích orgánů účinně bojovat s přeshraničním organizovaným zločinem a korupcí.

³⁷ Rada SVV v dubnu 2011 opět zdůraznila „potřebu podporovat všechny relevantní formy spolupráce v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti se zeměmi a regiony, které dostatečně pokračují v reformních procesech a efektivně spolupracují s EU a členskými zeměmi v prevenci nelegální migrace, zvládají své hranice a spolupracují na návratech a readmisích nelegálních migrantů“ (Rada EU 2011a: 3).

³⁸ S jižními zeměmi budou rozvíjena „nová partnerství“ (Evropská komise 2011a: 16) formou strukturovaného dialogu o migraci, mobilitě a bezpečnosti, jenž bude probíhat „na základě zásluh každé jednotlivé země uzavřít partnerství mobility“ (Evropská komise 2011a: 16).

³⁹ Sdělení navrhuje, aby se v rámci širšího zapojení EU a nabídky „partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu“ a v souvislosti s rozšířenou EPS uplatňovanou vůči jižním sousedům EU a vůči jejich novému demokratickému úsilí vyřešily aktuální problémy v oblasti migrace a mobility tím, že EU a země jižního Středomoří mezi sebou povedou dialog o migraci, mobilitě a bezpečnosti, a to v souladu s cíli GPM (Evropská komise 2011c: 2).

⁴⁰ I samotný výběr zemí, se kterými Komise započne dialogy, se bude řídit následujícími: obecnými vztahy, které EU zaujímá vůči každé partnerské zemi, současnou úroveň kapacit na zvládání migrace v partnerských zemích a ochotou zemí účastnit se konstruktivního a efektivního dialogu, který by vedl k vytvoření partnerství pro mobilitu (Evropská komise 2011c).

⁴¹ Vízová facilitace se dostává do popředí od roku 2005 zejména při sjednávání partnerství pro mobilitu. V současné době ve spolupráci se třetími zeměmi využívá EU devět dohod o vízové facilitaci Albánie (2008), Bosna a Hercegovina (2008), Černá Hora (2008), Bývalá jugoslávská republika Makedonie (FYROM) (2008), Moldavsko (2008), Ruská federace (2007), Srbsko (2008), Ukrajina (2008) a Gruzie (2011) (Evropská komise

ze svého požadavku uzavřít před jednáním o facilitaci readmisní dohodu. Nadto se některé členské státy staví skepticky vůči vízové facilitaci s určitými třetími zeměmi, jež by partnerství pro mobilitu, vzniklá na základě dialogů, měla přinést.

Jak je patrné, princip kondicionality a jasně dané podmínky ze strany EU se profilovaly jako základní pilíř pro spolupráci s jižními zeměmi.⁴² Nový nástroj v podobě výše uvedených dialogů potvrdil bezpečnostní tón migrační spolupráce a nepřinesl zásadní změnu kurzu, probíhajícího od roku 2009.

Výše zmíněná partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu byly dokladem přetrvávající vnitřní fragmentace a převahy bezpečnostního akcentu politik členských států ve vztahu k jižním zemím. Oproti tomu se východní dimenze ubírá odlišným směrem, než dimenze jižní, a značně přispívá k vyváženosti GPM. Důležitou roli hraje zejména Pražský proces, jenž je příkladem horizontální, symetrické a vyvážené platformy.

Podmíněný Globální přístup k migraci a mobilitě?

V dlouho očekávaném sdělení ke Globálnímu přístupu k migraci a mobilitě z listopadu 2011 Komise navrhla posílení dialogu a operační spolupráce v oblasti migrace a mobility s partnerskými zeměmi mimo EU. GPM byl „obnoven“ a přeměněn na tzv. „Globální přístup k migraci a mobilitě“, jehož těžištěm se stala právě mobilita státních příslušníků třetích zemí s doplněním o čtvrtý pilíř spočívající v mezinárodní ochraně a vnějším rozměru azylové politiky (Evropská komise 2011b). Upřednostněny měly být dva hlavní operační rámce.

První z nich tvoří již známá partnerství pro mobilitu, jejichž součástí má být uzavírání dohod o usnadnění udělování víz a o zpětném přebírání osob. Pro méně připravené země je pak nabízena alternativa v podobě tzv. „společných agend pro migraci a mobilitu“, jež představují spolupráci založenou na řadě společných doporučení, cílů a závazků pro dialog a spolupráci (Evropská komise 2011b). I toto sdělení otevřeně zakotvilo princip kondicionality. Dle sdělení je „cílem zaručit, aby dříve, než budou zjednodušeny nebo zrušeny vízové povinnosti, partnerské země splnily řadu konkrétních kritérií, a to také v oblasti azylu, správy hranic a nelegální migrace“ (Evropská komise 2011b: 1).

Partnerství pro mobilitu, původní nástroje GPM, jenž reprezentoval směřování vnější migrační politiky EU k dimenzi legální migrace, tak kondicionalitou opět směřuje VMP EU k bezpečnostnímu charakteru spolupráce. Současně jsou partnerství kritizována za pouze velmi omezené zprostředkování pracovních možností pro občany třetích zemí (Carrera et al. 2012). Partnerství pro mobilitu tak někteří hodnotí jako rámec vhodný zejména pro tradiční restriktivní politiku EU, v níž může za použití diskurzu partnerství pro mobilitu nadále

2012).

⁴² Rada SVV v červnu 2011 znovu potvrdila paralelu facilitace legální migrace na území členských států a opatření proti nelegální migraci jako základní cíle integrované správy hranic (Rada EU 2011b).

pokračovat (Carrera et al. 2012: 12). „Nelegální dimenze“ tak převažuje nad podporou pracovní migrace a mobility. Stávající partnerství pak často obsahují již existující bilaterální ujednání členského státu EU s dotyčnou zemí a tedy nepřinášejí zásadní posun (Weinar nedatováno).

Kondicionalita se promítla i do závěrů Rady SVV z prosince 2011 ke spolupráci v oblasti SVV v rámci Východního partnerství. Závěry stanovily, že Východní partnerství má využívat partnerství pro migraci spolu s přístupem „více za více“ (Rada EU 2011c: 3)⁴³. Téma nelegálních migračních tlaků se stalo téměř nepostradatelnou agendou ministerských rad i v roce 2012 (Rada EU 2012a). Například Rada SVV v dubnu 2012 opět spojila proces vízového dialogu⁴⁴ s plněním podmínek týkajících se readmisí, azylu, správy hranic, bezpečnosti dokumentů či prevence a boje proti nelegální migraci (Rada EU 2012b: 5).

Shrnutí

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

Paradoxem se stala i „globálnost“ témat GPM. Přestože GPM vznikl na popud zvýšené potřeby po společném úsilí vyřešit situaci ve Středomoří, od počátku si kladl za cíl právě vyrovnaný a široký přístup ke všem tématům migrace – legální a nelegální migraci i vztahu migrace a rozvoje (později přibyla i problematika azylu). Přístup měl též zmírnit určité napětí, jež mezi EU a třetími zeměmi panovalo. Tyto původně na sobě „nezávislé“ dimenze byly alespoň do roku 2010 rétoricky udržované, ať už ve společných proklamacích závěrů Rad či formou deklarací mezi EU a partnerskými zeměmi. Tematickou trojdimenzionalitu převzalo mnoho migračních dialogů a procesů, jež úspěšně zprostředkovaly politický dialog či operativní spolupráci mezi EU a třetími zeměmi.

Od roku 2011 se však tyto dimenze čím dál tím více propojují principem kondicionality, kdy se omezené možnosti legální migrace nabízejí za splnění požadavků a podmínek

⁴³ Rada projednala též dokument předsednictví týkající se reakce EU na zvýšení migračních tlaků (Rada EU 2011d). Dokument volá po dialogích o migraci, mobilitě a bezpečnosti se zeměmi jižního Středomoří v intencích GPM (Rada EU 2011e: 5) a zároveň upozorňuje na spolupráci s východními zeměmi ohledně nelegální migrace v rámci relevantních kooperačních procesů, mimo jiné Východního partnerství a Pražského procesu (Rada EU 2011e: 6).

⁴⁴ Vízový dialog upřesňuje podmínky pro vízovou liberalizaci, jenž umožňuje krátkodobý bezvízový styk mezi EU a třetími zeměmi.

v dalších oblastech, zejména v boji s nelegální migrací. Nabízení pracovní migrace, otevírání vízových dialogů koliduje s obavami veřejnosti a politikami některých členských států EU z přílivu migrantů z třetích zemí. Politiky Unie po arabském jaru potvrdily bezpečnostní diskurz, dialog byl navíc poznamenán jednostrannou kondicionalitou ze strany EU. Ani nové nástroje pro zvládnutí migrace v oblasti Středomoří v podobě společných agend či dialogů nepřinesly zásadní změny pro dlouhodobou spolupráci či návrat, respektive konečné uplatňování ryziho globálního přístupu. GPM je často kritizován právě za určitou nereciprocitu a nedostatečnou motivaci. Cíle VMP EU, tedy stabilita, prosperita a bezpečnost za hranicemi Evropy vychází jednoznačně ze strany EU, aniž by se s nimi vnější aktéři ztotožnili (Korosteleva 2011: 250-251). Jinými slovy řečeno, aniž by důsledněji mohli ovlivnit agendu či se hlouběji zapojit do procesu vyjednávání. Tímto se mnohdy vzájemná očekávání od partnerství liší. Členské státy se bojí slíbit jakékoliv závazky, které by vedly k vízové liberalizaci, třetí státy očekávají zejména usnadnění pracovní migrace do EU. Motivace třetích zemí pro zapojení se do spolupráce je taktéž odlišná. Státy si však jsou vědomy, že zejména praktická, projektová spolupráce je velmi přínosná, zejména v oblasti budování migračního managementu. Příkladem je cílená iniciativa Evropské komise v Gruzii, jejíž implementace pod vedením České republiky se těší spokojenosti jak gruzínských úřadů, tak implementačních partnerů na straně EU.

Spíše než reálný dopad GPM (např. vznik čtyř partnerství pro mobilitu, o jejichž přidané hodnotě panují rozdílné názory), je potřeba nahlížet na GPM z pohledu vzniku nového, specifického modelu zvládnutí vnější migrace. Přestože vzájemné vztahy mohou nabírat podobu asymetrického vztahu mezi EU a třetími zeměmi, samotné zapojení třetích zemí do vyjednávání, nezávisle na formě i výsledcích, již může být chápáno jako cíl vnější migrační politiky EU. V tomto kontinuálním „vyjednávacím pořádku“ spolu funguje EU, členské státy a partnerské země, což směřuje k bodu, kdy celý proces je stejně tak důležitý jako výsledek (Smith 1996a: 259 in Friis, Murphy 1999: 11).

Na politické úrovni a zejména v bezprostředních reakcích Unie se nicméně zdá být GPM zúžen do dimenze nelegální migrace. GPM se v závěrech Evropských rad, oficiálních prohlášeních či v nedávných sděleních dává do souvislosti zejména s oblastí jižního Středomoří. Bylo by však mylné vyvozovat pro GPM hlubší závěry na základě jižní dimenze. Na východě působí řada etablovaných platforem spolupráce, jako je Pražský proces, Budapešťský proces, Východní partnerství (včetně Söderköpingského procesu), v Africe pak několik konzultativních procesů s větší či menší politickou záštitou (Partnerství EU a Afriky pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, Dialog o středomořské tranzitní migraci či Rabatský proces). Mnohé z nich pak lze považovat za tematicky vyvážené jak na koncepční, tak operativní úrovni.

Vznikají však i nové dialogy: rozvíjí se Strukturovaný dialog se zeměmi Latinské Ameriky a Karibiku, probíhá dialog se státy skupiny Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT), vzniká nový dialog s Asií. O co vzdálenější platformu spolupráce se jedná, o to rovnocennější dialog představuje. Tyto platformy aplikují vyváženě migrační témata bez jakékoli

kondicionality, jak je tomu v případě Strukturovaného dialogu EU se státy Latinské Ameriky a Karibiku. Bez kondicionality operují i další regionální konzultativní procesy, jako je Budapešťský proces, Pražský proces a Dialog o středomořské tranzitní migraci.

Region Středomoří nicméně představuje strategickou prioritu pro EU i pro jednotlivé členské státy, jež s dotčenými zeměmi udržují aktivní bilaterální vztahy. Tyto regiony mají nepopíratelně bezprostřední a největší vliv na migrační situaci v Evropě. Výhledově se Unie bude zajisté snažit uzavírat partnerství pro mobilitu s vybranými zeměmi na jih od EU. Již nyní se politickým tlakem (nedávné návštěvy předsedy Evropské komise José Barrosa a komisařky pro vnitřní záležitosti Cecílie Malmström) snaží sladit požadavky a očekávání s třetími zeměmi. Zajímavý vývoj lze očekávat i od velkých hráčů, jako je Čína a Indie, s níž EK v brzké době plánuje sjednat společné agendy pro migraci a mobilitu.

S určitým zjednodušením lze konstatovat, že podobné události, jež umožnily zrození GPM (nelegální vstupy migrantů do EU), jeho původní filosofii pohřbívají (opětovné zaměřování se na nelegální migraci). Unii však nelze ubrat migrační vládnutí v podobě horizontálních, vyvážených, konzultativních procesů ve vzdálenějších regionech, jejichž síla a význam bude zajisté v budoucnosti narůstat. Příkladem budiž již zmiňovaný Budapešťský proces, Pražský proces, Evropsko-afriický proces o migraci a rozvoji či Partnerství EU a Afriky pro migraci a mobilitu. Oproti bezprostředním regionům dochází v těchto platformách spolupráce k migračnímu vládnutí bez větších problémů.

Prameny

Europa. 2005. *Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report. Technical mission to Morocco on illegal immigration 7th October– 11th October 2005*. Memo/05/380, 19.10
([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-05-380_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-380_en.htm?locale=en)).

Europa. 2011. *The European Commission's response to the migratory flows from North Africa*. Press Release, 8. 4.
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>).

Europeaid 2012. Migration and asylum thematic programme
(http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm).

Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. 2011. *Joint Communication: A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean*. Brussels: COM (2011) 200 final, 8. 3.
(http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf).

Evropská komise. 2002. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Integrating migration issues in the European Union's relations with*

Third Countries. Brussels: COM 2002/0703 final, 3. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0703:EN:NOT>).

Evropská komise. 2004. *Communication on European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*. Brussels: COM (2004) 373 final, 12. 5. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

Evropská komise. 2005a. *Communication from the Commission to the Council and European Parliament. Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-Up to Hampton Court*. Brussels: COM (2005) 521 final, 30. 11. (<http://www.statewatch.org/news/2005/dec/com-621-05-migration.pdf>).

Evropská komise. 2005b. *Communication on a strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice*. Brussels: COM (2005), 491 final, 12. 10. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0491:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2006. *The Global Approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy*. Brussels: COM (2006)0735 final, 30. 11. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*. Brussels: COM (2007) 247 final/2, 8. 6. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:REV1:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*. Brusel: COM (2007) 248 final, 16. 5. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007c. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Common Immigration Policy*. Brussels: COM (2007) 780 final, 5. 12. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2007d. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Common Immigration Policy = Interim progress report on the Global Approach to Migration*. Brussels: 16239/07, 10. 12. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16239-ad01.en07.pdf>).

Evropská komise. 2008. *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. 2010a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme*. Brussels: COM (2010) 171 final, 20. 4. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2010b. *Communication from the Commission - Europe 202: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: COM (2010) 2020 final, 3. 3. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2011a. *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. 2011b. *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. 2011c. *Eurostat. Population and social conditions*. Brussels: European Commission (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF).

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. Schengen governance - strengthening the area without internal border control*. Brussels: COM(2011) 561 final , 16. 9. 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:EN:PDF>).

Evropská komise. 2011e. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích*. KOM/2011/0560 v konečném znění - 2011/0242 (COD) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:CS:HTML>).

Evropská komise. 2011f. *Pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského*

acquis. KOM/2011/0559 v konečném znění - 2010/0312 (COD)(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0559:FIN:CS:HTML>).

Evropská komise. 2012. *Visa Policy*. Home Affairs (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm).

Evropská komise. Nedatováno. *Migration and Asylum thematic Programme*. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm)

Evropská rada. 2001. *Presidency Conclusions*. European Council Meeting. Laeken. SN 300/1/01 REV 1, 14 - 15. 12. (http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf).

Evropská rada. 2011. *Declaration. Extraordinary European Council*. Brussels: EUCO 7/11 CO EUR 5 CONCL 2, 20. 4. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf).

Evropská služba pro vnější činnost. Nedatováno. *What we do*. (http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm).

Rada EU. 1992. *Presidency Conclusions. Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy*. Edinburgh, 12. 12. (http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a5_en.pdf).

Evropská rada. 1998. *Presidency Conclusions*. Vienna European Council 11-12 December 1998, 11 - 12. 12. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm).

Rada EU. 1999. *Tampere European Council Conclusions. Presidency Conclusions*, (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).

Rada EU. 2000. *Presidency Conclusions*. Santa Maria da Feira. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm).

Rada EU. 2002. *Presidency Conclusions. Seville European Council Conclusions*. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf).

Rada EU. 2003a. *Presidency Conclusions*. Thessaloniki European Council 19-20 June 2003. Brussels: Council of the European Union, 1. 10. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf).

Rada EU. 2003b. *Presidency Conclusions*. Brussels European Council 16-17 October 2003. Brussels: Council of the European Union, 15188/03, 25. 11.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/77679.pdf).

Rada EU. 2005a. *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. Brussels: Council of the European Union, 15744/05, 13. 12. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf>).

Rada EU. 2005b. *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 15914/05 REV 1, 30. 1. (2006) (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/87642.pdf).

Rada EU. 2005c. *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Brussels: Council of the European Union, 14366/3/05, 30. 11. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>).

Rada EU. 2006. *10th ECOWAS-EU Ministerial Troika Meeting Niamey, 27 October 2006, Final Communiqué*. Brussels: Council of the European Union, 14672/06, 30. 10. (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf).

Rada EU. 2007a. *Justice and Home Affairs Press Release*. Press Release. Brussel: Council of the European Union, 10267/07 (Presse 125), 12 - 13. 6. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/94682.pdf).

Rada EU. 2007b. *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union, 11177/1/07 REV 1, 20. 7. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf).

Rada EU. 2008. *European Pact on Immigration and Asylum*. Brussels: Council of the European Union, 13440/08, 24. 9. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>).

Rada EU. 2009a. *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. 2009b. *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. 2009c. *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. 2010. *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. *Council Conclusions on the management of migration from the Southern Neighbourhood*. Brussels: 3081st Justice and Home Affairs Council meeting, Council of the European Union, 11. 4.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf).

Rada EU. 2011b. *Council Conclusions on Borders, Migration and Asylum Stocktaking and the way forward*, Luxembourg. Brussels? 3096th Justice and Home Affairs Council meeting, Council of the European Union, 9 - 10. 6.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122508.pdf).

Rada EU. 2011c. *Council conclusions on cooperation in the area of justice and home affairs within the eastern partnership*. Brussels: 3135th Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, Council of the European Union, 13 - 14. 12.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126870.pdf).

Rada EU. 2011d. *Tisková zpráva - 3135. zasedání Rady Spravedlnost a vnitřní věci*. Brussels: Council of the European Union, 18498/11, 13 - 14. 12.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/jha/127442.pdf).

Rada EU. 2011e. *EU response to increased migration pressures*. Brussels: Council of the European Union, 18302/11, 9. 12.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st18/st18302.en11.pdf>).

Rada EU. 2011f. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 25-26 January 2011. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 5858/11, 8. 2.

http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAI SEN&ff_COTE_DOCUMENT=5858/11&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&dd_DATE_REUNION=&single_comparator=&single_date=&from_date=&to_date=&rc=1&nr=2&page=Detail).

Rada EU. 2011g. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 9-10 March 2011. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 7700/11, 24. 3.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07700.en11.pdf>).

Rada EU. 2011h. *High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) 4-5 July 2011. Summary of discussions*. Brussels: Council of the European Union, 12589/11, 27. 7.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st12/st12589.en11.pdf>).

Rada EU. 2012a. *Tisková zpráva - 3151. zasedání Rady Spravedlnost a vnitřní věci*. Brussels: Council of the European Union, 7308/12, 8. 3.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/jha/129662.pdf).

Rada EU. 2012b. *Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility*. Brussels: Council of the European Union, 9417/12, 3. 5.

(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>).

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. 2005. *The Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union*. Official Journal C 53, 3. 3. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2010a. *Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*. Úřední věstník EU L 201/30, 3. 8.

(<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>).

Úřední věstník EU. 2010b. *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*. Úřední věstník EU C 115, 4. 5. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:01:CS:HTML>).

Literatura

Apap, Joanna. 2001. *Reshaping Europe's Borders: Challenges for EU internal and external policy*. Report & Policy recommendations from the Conference on New European Borders and Security Cooperation. Brussels: Centre for European Policy Studies, 6 - 7. 7. (<http://www.ceps.eu/book/reshaping-europes-borders-challenges-eu-internal-and-external-policy>).

Balzacq, Thierry. 2009. „The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs. In: *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*. Ed. Thierry Balzacq, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-34.

Baršová, Andrea a Pavel Barša. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Boswell, Christina. 2003. „The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum.“ *International Affairs* 79, č. 3, 619-638.

Carrera, Sergio, Leonhard den Hertog a Joanna Parkin. 2012. *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?* MEDPRO Technical Report No. 15/August 2012. Brussels: Centre for European Policy Studies (<http://www.ceps.be/book/eu-migration-policy-wake-arab-spring-what-prospects-eu-southern-mediterranean-relations>).

Ceccorulli, Michela a Emmanuel Fanta. 2010. *The EU and Multilateral governance of migration in North and West Africa*. EU-GRASP Working Papers, Working Paper No. 20. (<http://www.eugrasp.eu/wp20-the-eu-and-multilateral-governance-of-migration-in-north-and-west-africa-by-michela-ceccorulli-emanuel-fanta>).

Collet, Elizabeth. 2007. *The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?* Policy Brief. Brussels: European Policy Centre (<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=45563>).

Cremona, Marise. 2008. *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*. *EUI Working Papers*, LAW 2008/24. San Domenico di Fiesole: European University Institute (<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/9487>).

Fiala, Petr a Markéta Pitrová. 2010. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Friis, Lykke a Anna Murphy. 1999. *EU Governance and Central and Eastern Europe – Where are the Boundaries*. Paper to be presented to the ESCA Fifth Biennial International Conference, Seattle, Washington, 29. 5. - 1. 6. (http://aei.pitt.edu/2586/1/002573_1.pdf).

Geiger, Martin a Antoine Pécoud. 2010. „The Politics of International Migration Management.“ In: *The politics of international migration management*. Eds. Martin Geiger a Antoine Pécoud. Houndmills: Palgrave Macmillian, 1-20.

Hess, Sabine. 2010. „We are facilitating states! An ethnographic analysis of ICMPD.“ In: *The politics of international migration management*. Eds. Martin Geiger a Antoine Pécoud. Houndmills: Palgrave Macmillian, 96-118.

Korneev, Oleg. Nedatovnáno. *The EU migration regime and its externalization in the Policy towards Russia*. Baillet Latour Working Papers No. 31 (<http://soc.kuleuven.be/web/files/11/74/WP31-Korneev.pdf>).

Korosteleva, Elena A. 2011. „European Neighbourhood? Change or Continuity: Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood?“ *International Relations* 25, č. 2, 243-262.

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

Wanner, Philippe. 2002. *Migration trends in Europe*. European Population Papers Series No. 7. Strasbourg: Council of Europe
(http://www2.unine.ch/repository/default/content/sites/sfm/files/shared/pub/o/o_09.pdf).

Weinar, Agnieszka. 2011. *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*. Research Report, EU - US Immigration Systems 2011/02, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. San Domenico di Fiesole: European University Institute
(<http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf>).

Weinar, Agnieszka. Nedatováno. *Mobility Partnership – what impact do they have on legal migration and mobility?* Migration Policy Centre
(<http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>).