

FRONTEX a jeho role v ochraně hranic EU

Martin Hrabálek¹

Abstract: *FRONTEX and Its Role in the Protection of the EU Borders.*

The aim of the article is to evaluate the current role of FRONTEX as an EU border agency in the protection of borders. The text attempts to examine the limits of its competences as well as the possibility of their increasing beyond the coordinative role FRONTEX now plays. The article offers a brief overview of the current system of border management in the European Union and then concentrates on the evolution of FRONTEX and the current changes proposed by European Commission.

Key words: *Border Management, Border Protection, European Union, Frontex, Irregular Migration.*

Úvod

Problematika ochrany hranic je minimálně od 80. let v Evropské unii spojena s volným pohybem osob v rámci vnitřního prostoru. Existence prostoru volného pohybu osob uvnitř EU na jednu stranu dává lidem pocítit jednu z evidentních výhod evropské integrace, na stranu druhou vyžaduje kompenzační opatření, včetně těch na vnějších hranicích EU, která by zajistila dostatečnou úroveň bezpečnosti uvnitř společného prostoru, především s ohledem na ilegální migraci a různé varianty přeshraniční organizované kriminality.

Tato práce se soustředí především na nedávný vývoj ochrany hranic a bude reflektovat vytvoření a postupný vývoj Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích, známé pod zkratkou FRONTEX. Tato agentura, vytvořená jako kompromisní varianta hraniční spolupráce, od svého vzniku kontinuálně posiluje a dle plánů Komise, vyjádřených v nedávných programových dokumentech, se s rozšiřováním kompetencí počítá i do budoucna.

Cílem této práce je analyzovat rostoucí roli, kterou dnes FRONTEX po pěti letech existence hraje v otázce ochrany vnějších hranic, poukázat na současné nedostatky a předložit možná řešení dalšího rozvoje agentury. Specifickou otázkou, kterou se tento text bude snažit zodpovědět, je to, nakolik je potenciál posíleného FRONTEXu blízko tomu, aby se z agentury mohla vyvinout kdysi navrhovaná Evropská hraniční stráž, respektive nakolik se agentuře daří skutečně přebírat vedoucí roli v ochraně hranic. Tato otázka bude zkoumána v rámci škály vytyčené v první části práce.

Vzhledem k rozsahu článku se bude text zabývat především kooperační činností při ochraně vnějších hranic, a nikoliv některými dalšími kompetencemi FRONTEXu, mezi které

¹ Kontakt: Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: hrabalek@fss.muni.cz.

spadá například trénink lidských zdrojů. Základním kritériem pro hodnocení posunu fungování FRONTEXu bude, nakolik překračuje svoji ryze koordinační roli, se kterou byl vytvořen, směrem ke skutečně komunitární ochraně hranic.

K posouzení, nakolik existuje v současné chvíli na evropské úrovni skutečná vůle po posílení role agentury, budou zkoumány pozice jednotlivých aktérů, tedy Komise, Rady jako celku, ale také postoje členských států, které ji tvoří, a Evropského parlamentu. Text je do značné míry postaven na analýze primárních zdrojů, respektive výstupů jednotlivých institucí a srovnání těchto výstupů s reálným stavem.

Text s ohledem na cíl práce reflektuje vývoj ochrany hranic od počátku spolupráce do současnosti, změny kompetencí FRONTEXu a předvídané další změny. Tomu odpovídá i jeho členění, kdy je nejprve popsán vývoj ochrany hranic do založení FRONTEXu, následně působení FRONTEXu v prvních pěti letech a jeho vliv na další vývoj.

Míra kompetencí agentur v EU

Pro určení toho, nakolik došlo v oblasti ke kumulaci pravomocí v rukou nadnárodního subjektu, je třeba vytvořit určitou škálu s jasně vymezenými kompetencemi, které dané agentuře náležejí. Zcela jistě si nelze vystačit jen s tím, že na jedné straně spektra existuje volná spolupráce prakticky dobrovolného charakteru bez pevného institucionálního zajištění a na straně druhé silná komunitární agentura, která přejímá kompetence, které dříve patřily národním subjektům. Pro účely této práce tak bude využívána osmibodová škála, která byla vytvořena Otwinem Mareninem (2010: 55-56). Její výhodou je dostatečná podrobnost, díky které je možno reflektovat i menší posuny pravomocí agentury.

Jednotlivé fáze jsou následující:

1. Autonomní rozhodnutí jsou přijímána jednotlivými aktéry, kteří se sice snaží řešit stejný problém, ale spíše paralelními a různými cestami, přičemž dochází k výměně informací (typu „dáme vám vědět, na čem pracujeme a k čemu jsme dospěli“). Tato výměna informací má často neformální charakter a probíhá na dobrovolné bázi.
2. Systematická výměna informací mezi mnoha jednotlivými agenturami, přičemž je dán mandát pro tuto spolupráci.
3. Volně prováděná koordinace politik národních agentur na dobrovolném či polomandátním základě.

4. Posílená operativní spolupráce na podporované či mandátní bázi (většina této spolupráce či integračních snah se odehrává na bilaterální bázi, ale dochází k podpoře ze strany komunitární agentury).
5. Harmonizace cílů, standardů a politik mezi existujícími agenturami, která zahrnuje také společné standardy.
6. Větší množství aktérů spolupracuje na dosažení společných cílů pod společnou organizační strukturou. Časový rozsah této spolupráce je omezený, přesto se však jedná o dlouhodobější spolupráci, jako u společných operací.
7. Formálně vytvořené permanentní organizace, které mají jasně dána interní i externí pravidla fungování a jejich personál tvoří delegovaní úředníci existujících národních agentur (jako je tomu například u EUROPOLu).
8. Nově vytvořená autonomní agentura, která je tvořena nezávisle vybraným personálem a má výkonné kompetence k provádění úkolů, které dříve spadaly do činnosti jiných aktérů.

Máme-li v tomto okamžiku připodobnit jednotlivé body k reálným či plánovaným institucím v oblasti justice a vnitra, nejvolnější formu integrace by představovaly skupiny TREV², fungující na spíše neformální bázi s hlavním cílem dosažení výměny informací. Naopak nejvyšší míru integrace by zosobňovala Evropská hraniční stráž, o které bude pojednáno dále v textu. Jedná se o nerealizovaný koncept, jehož přímým následovníkem je agentura FRONTEX. Právě v rámci tohoto kontinua bude reálná role FRONTEXu a jeho pravomocí analyzována.

Vývoj a logika ochrany vnějších hranic EU

Zásadním krokem pro společnou ochranu vnějších hranic se stalo uzavření tzv. Schengenských dohod. První z nich, která měla průlomový charakter a nastartovala hraniční spolupráci, byla uzavřena v roce 1985. K uzavření druhé dohody, která měla prováděcí charakter a obsahovala konkrétní závazky signatářských států, pak došlo v roce 1990.

Původní Schengenský systém se z hlediska evropské integrace vyznačoval jistými specifiky. Především se jednalo o první projekt v historii Společenství, do kterého se nezapojily všechny členské státy a na němž se nepodílela Evropská komise (Fiala, Pitrová 2009: 656). Druhou zvláštnost představoval fakt, že celá spolupráce se odehrávala mimo rámec ES jako takových na základě mezinárodní smlouvy.

² Název těchto platforem spolupráce se odvíjí od zkratky z francouzských slov terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí. Paralelně existovalo několik skupin, které se zabývaly různými oblastmi spolupráce v oblasti justice a vnitra.

Výše zmíněná specifika se ale v průběhu vývoje Schengenského prostoru podařilo prakticky odbourat. Celá kooperace má otevřený charakter a vyžaduje pouze splnění určitých podmínek, které by zaručovaly dostatečnou míru bezpečnosti pro celý systém,³ a tak se počet členských států, kterých bylo na počátku pouze pět,⁴ velmi rychle rozšířil. Krátce po vstupu do EU se pak do Schengenského systému zapojily i země východního rozšíření. Druhé specifikum, tedy že schengenská spolupráce fungovala mimo právní rámec ES, bylo odstraněno na základě Amsterodamské smlouvy, respektive Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce EU. Schengenská problematika se tímto zařadila do agendy EU.

V současné době tvoří společný prostor 22 členských států EU a přidružené státy, kterými jsou Norsko, Švýcarsko a Island. Vstup Rumunska a Bulharska se očekává v březnu 2011. U ostatních států je situace komplikovanější. Zatímco Velká Británie se rozhodla do Schengenského prostoru nezapojit na základě tvrzení, že vzhledem k ostrovní poloze bude moci snadněji kontrolovat migraci, Irsko závisí právě na Británii a úzkých vazbách k ní. U Kypru je pak problémem rozdělení ostrova kvůli přetrvávajícím sporům.

Základní politickou otázkou, která stojí v centru existence společného prostoru, je problematika důvěry. Při zrušení vnitřních hranic a přesunutí kontrol na hranice vnější je nutné smířit se s tím, že se kompetence s ochranou související přesouvají na vnější hranice a zodpovědnost nesou státy, jejichž hranice vnější hranici tvoří. S touto ochranou přitom státy přesouvají i určitou část své suverenity, která je s ochranou hranic tradičně spojována (Marenin 2010: 15-16). Jörg Monar pak poukazuje na to, že Schengenský systém má podobu systému „nejslabšího článku“ a ochrana hranic jako celku bude pouze tak silná, jako ochrana hranic v nejslabším bodě (Monar 2004: 3-4). Státy uvnitř prostoru tak na sobě závisí a jejich společnou snahou je udržování co nejvyššího standardu ochrany. S ohledem na vysokou flexibilitu jak nelegální migrace, tak organizovaného zločinu, které jsou v relativně krátké době schopny změnit svůj tok a reagovat tak na „slabá místa“, nelze než s Monarovým tvrzením souhlasit.

O tom, že důvěra v tomto případě není pouze teoretickou kategorií, ale že skutečně zasahuje do politických vztahů mezi aktéry, se bylo možno přesvědčit v průběhu přistupování zemí východního rozšíření a v zásadě i po něm. V průběhu rozšiřování Schengenského prostoru docházelo k oddalování konečného data a také ke sporu o to, zda k tomuto oddalování dochází z důvodů technických, jak tvrdila Evropská komise, či důvodů politických, jak naznačovali někteří představitelé států východního rozšíření. Jistá míra nedůvěry pak panovala i mezi státy

³ Státy před vstupem procházejí hodnocením expertních skupin – tzv. Schengenským hodnocením.

⁴ Německo, Francie, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko.

východního rozšíření jako takovými (Grohová 2006). V období po vstupu nováčků do Schengenského prostoru se pak vede spor o posílené příhraniční kontroly, především v oblasti vnitřních hranic území Rakouska a Německa.

Ochrana hranic sama o sobě vyžaduje pečlivé vyvažování mezi potřebou jisté míry otevřenosti a potřebou zabránění potenciálním hrozbám. Pohybuje se tak mezi změkčováním hraničních kontrol s cílem podpory ekonomických cílů a na druhé straně jejich opevňováním s cílem zabránit výše zmíněným bezpečnostním hrozbám. Řečeno slovy Petera Hobbinga, koncept integrovaného řízení hranic je „delikátním pokusem spojit sňatkem bezpečnostní obavy s usnadněním obchodu“ (Hobbing 2005: 1). Situace v Schengenském prostoru je ale daleko komplikovanější s ohledem na to, že se na něm podílí velké množství států. Je tak nutné hledat nejenom kompromisy, ale také základní hodnoty a zájmy, které státy EU v tomto ohledu sdílejí (Marenin 2010: 28).

Z hlediska sjednocování pravidel pro řízení pohybu lidí na vnějších hranicích mělo významnou důležitost přijetí Schengenského hraničního kodexu⁵. Ten byl reakcí na tendenci některých členských států interpretovat pravidla svou optikou, což vedlo k nerovnoměrné implementaci a také k nerovnoměrné ochraně hranic a vzájemné nedůvěře (Callevi 2004). Kodex obsahuje definice společných pravidel týkajících se základních podmínek pro překračování vnějších hranic a pro provádění hraničních kontrol. Dokument je tak v současné době jedním ze základních stavebních kamenů ochrany hranic v EU a vede ke konsolidaci úpravy v jednotlivých státech. Objevují se však i názory, že není možné zajistit dostatečnou implementaci bez řádného zhodnocení fungování, které chybí.⁶

Moderní koncepty ochrany hranic však mají daleký přesah mimo samotné hraniční území. V širokém slova smyslu lze za hraniční opatření či ochranu hranic považovat i aktivity, které se odehrávají mimo samotné hranice, které jsou představovány myšlenými fyzickými čarami na zemi a moři. Ochrana hranic EU dnes zasahuje hluboko do vnitrozemí států či naopak do prostoru nečlenských států EU. Váže se například též k vízové politice, jelikož tato představuje předstupuň ochrany, protože značná část migrantů vstupuje na území EU legálně s platným titulem, a teprve vypršením víza se dostává do ilegality (Broeders, Engbersen 2007: 1954).

Současné nastavení integrované ochrany hranic výše zmíněný přesah reflektuje a skládá se ze čtyř vrstev (tzv. *four tier-access control model*). První tvoří opatření mimo země EU i mimo region,

⁵ Nařízení Rady a Evropského parlamentu č. 562/2006 z 15. března 2006.

⁶ Viz Carrera 2010: 15-16.

dále pak spolupráce se státy sousedícími s EU, přímo hraniční kontroly a následně kontrola uvnitř oblasti volného pohybu osob a na ni případně navazující návratová politika (Hobbing 2010: 64).

Evropská hraniční stráž⁷

S blížícím se východním rozšířením EU bylo zjevné, že nové státy EU budou mít v okamžiku vstupu problémy s udržením standardů ochrany hranic a bude třeba značné pomoci, aby se posunuly na dostatečnou úroveň. Bezpečnostní obavy po útocích ve Spojených státech v září 2001 a obecná nutnost posílení stávajícího konceptu ochrany hranic pak společně s prvním uvedeným faktorem vedly k tomu, že skupina členských států, zahrnující například Německo a Itálii, přišla na konci roku 2001 s ideou zřízení evropské služby pro ochranu vnějších hranic (Monar 2006a). Svou roli jistě sehrála i rozdílnost národních úprav ochrany hranic, která vedla k různému chápání závazků z ní vyplývajících. Kromě bezpečnostního hlediska a obav z nedostatečné ochrany hranic nově přistoupivšími státy byl návrh na vytvoření evropské služby pro ochranu hranic prezentován také jako zásadní nástroj solidarity a sdílení nákladů mezi starými a novými státy (Carrera 2010: 2).

Důsledkem výše zmíněných nedostatků byla společná iniciativa Německa a Itálie z počátku roku 2001, která by vedla k vytvoření Evropské hraniční policie jako nové společné evropské instituce. Evropská komise se problematikou Evropské hraniční stráže (*European Border Guard*) zabývala ve svém sdělení s názvem „O společné politice k legální migraci“⁸, které uveřejnila v listopadu 2001. V tomto dokumentu zdůrazňovala potřebu efektivnějšího integrovaného řízení vnějších hranic EU a zmínila nutnost zkoumat podmínky, za kterých by bylo možné vytvořit společnou službu pro ochranu hranic (Evropská komise 2001). Na sdělení pak navázala „Studie proveditelnosti vytvoření Evropské hraniční policie“, jejíž vypracování proběhlo v první polovině roku 2002 pod vedením Itálie.

Studie proveditelnosti, jejíž prezentace proběhla v květnu 2002, byla vytvořena za pomoci národních expertů z jednotlivých členských států. Bylo z ní patrné, že v zásadě existovaly dvě možnosti postupu vedoucí k rozdílnému stupni integrace. Monar tyto dva modely nazývá „modelem integrované síly“ a „sít'ovým modelem“ (Monar 2006a). V prvním případě by se jednalo o vytvoření evropských hraničních sil, které by spadaly pod Radu, financování by

⁷ Terminologie je v tomto ohledu velmi nejednotná a lze se setkat s pojmenováním *European Border Guard* (Evropská hraniční stráž), *European Border Police* (Evropská hraniční policie), *European Border Service* (Evropská hraniční služba) či dokonce nově Evropský systém hraničních strážů. Tyto termíny jsou prakticky zaměnitelné a váží se ke stejné uvažované instituci.

⁸ Dokument COM (2001) 672.

probíhalo z rozpočtu EU, a které by v dlouhodobé perspektivě případně mohly nahradit národní pohraničníky. Síťový model by pak ponechával pravomoci na národní úrovni a stále by existovaly národní hraniční síly, které by navzájem spolupracovaly a kterým by byly zadávány instrukce z Rady. Možné doplnění by pak představovaly rezervy, které by státy držely a k jejichž nasazení by mohlo dojít v případě pomoci na problematických místech vnější hranice.

Sama studie proveditelnosti tento problém popsala tak, že existuje dilema mezi jednotou a různorodostí, přičemž v prvním případě by bylo prioritou vytvoření centralizované instituce, zatímco v případě druhém by šlo o přijetí strategie, která by uspokojila největší množství potřeb, ale zároveň by existovalo riziko nekontrolovatelných odstředivých sil (Study Group 2002: 20). Autoři studie se pak klonili spíše k druhé variantě.

Studii proveditelnosti v podstatě relativně rychle skončila debata o silnějším evropském modelu ochrany hranic. Nejzjevnějším důvodem byl fakt, že hranice představují symbolickou součást státní suverenity, jelikož vymezují území států a také jeho jurisdikci. Už v průběhu prvních debat se ukázalo, že Evropská unie ještě není na takovýto krok připravena a některé státy, především pak například Velká Británie, stály proti základní myšlence. Dalekosáhlé by byly též problémy organizačního charakteru, a to s ohledem na to, že k vytvoření Evropské hraniční policie by bylo třeba sloučení národních hraničních stráží, které se organizačně i způsobem práce výrazně lišily. Studie britské Sněmovny lordů navíc poznamenává, že nejlépe své hranice znají právě národní státy a že určité problémy by mohly vzniknout též s ohledem na neporozumění jazyku a další odlišnosti (House of Lords 2003: 18).

Přestože na úvodní debatu nenavázala Komise žádným legislativním návrhem, idea vytvoření Evropské hraniční stráže z diskurzu nikdy zcela nezmizela, ačkoliv největší intenzity dosáhla právě v roce 2002 a poté již ztratila na viditelnosti. Zmínky o vytvoření Evropské hraniční stráže lze dohledat prakticky ve všech důležitých dokumentech týkajících se oblasti justice a vnitra, ať to již byly závěry Rady ze Soluně z června 2006, Haagský program či naposledy Stockholmský program a Akční plán, který jej implementuje. Poslední zmíněný dokument předvídá pro rok 2014 evaluaci pravomocí FRONTEXu s možným zavedením evropského systému pohraničních stráží (Evropská komise 2010: 45).

Sergio Carrera k tomu dodává, že fakt, že Evropská hraniční stráž nepřestala být v dokumentech zmiňována, dokazuje ochotu jistých vysokých politických kruhů v EU zvažovat v dlouhodobé perspektivě změnu institucionálního nastavení integrovaného řízení na vnějších hranicích. Tato ochota dle něj může být dána vědomím, že systém ochrany hranic EU bude

v budoucnosti čelit nutnosti uniformnější podoby a koherentnějšího uplatňování, kterého nebude možno dosáhnout bez existence skutečné evropské institucionální struktury (Carrera 2010: 6-7).

Vznik a vývoj FRONTEXu

Vznik FRONTEXu je, jak již bylo naznačeno v předchozí pasáži, přímým důsledkem debat o Evropské hraniční policii. Podíváme-li se na statut agentury v době jejího vzniku, může se její katalog pravomocí zdát poměrně skromný a vzdálený ambicióznosti původního záměru na vytvoření Evropské hraniční stráže. Peter Hobbing však upozorňoval na to, že FRONTEX představuje nejen realistickou implementaci základní myšlenky, ale poskytuje i rámec, který se bude schopen vyrovnat s budoucími výzvami. Jako faktory, které ho k tomuto tvrzení vedly, uvedl solidní organizační a finanční základnu komunitární agentury, jasnou hierarchickou strukturu integrující předchozí *ad hoc* centra v členských státech či existenci vlastního, byť omezeného personálu (Hobbing 2005: 18).

Samotný vznik FRONTEXu je nutno považovat za kompromisní řešení s ohledem na odpor některých členských států k vytváření agentury s rozsáhlými operativními a výkonnými pravomocemi. Poměrně lakonicky to komentoval ve svém usnesení Evropský parlament, dle kterého je „opatrný přístup výsledkem lišících se názorů členských států“ (Evropský parlament 2005).⁹

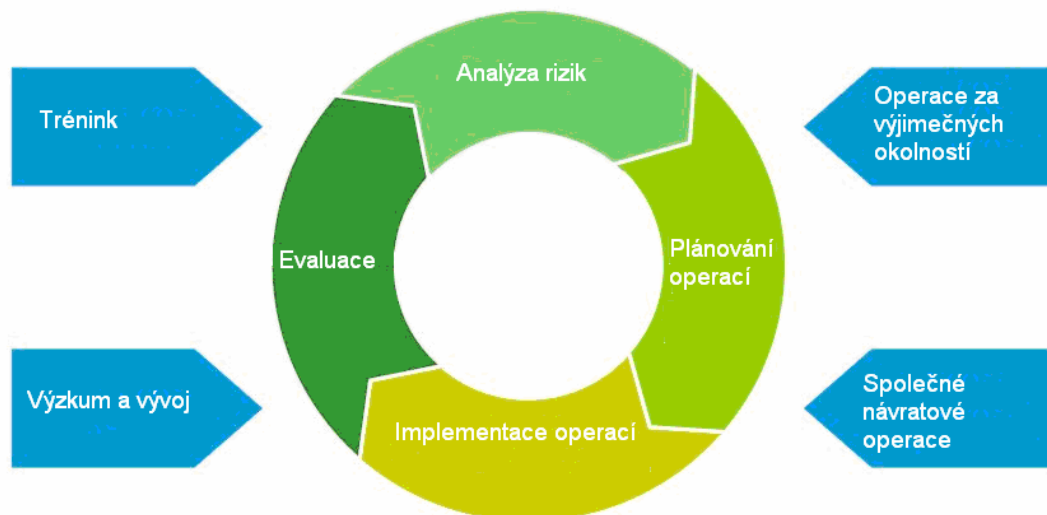
Od výše zmíněného pojetí se také odvozuje katalog kompetencí agentury a její vysoká závislost na členských státech. Andrew Neal ale upozorňuje na fakt, že ačkoliv se v celém procesu vytváření nové instituce hovořilo o tom, že zodpovědnost za ochranu hranic zůstane na členských státech, vytvoření FRONTEXu znamenalo velký krok od mezivládní logiky ochrany hranic směrem k logice komunitární (Neal 2009: 343). O vytvoření agentury bylo definitivně rozhodnuto v říjnu 2004 a fungovat začala 30. června 2005.

Pravomoci FRONTEXu se odvíjejí od toho, že agentura je chápána primárně jako koordinační těleso či, jak ji poměrně trefně označila Helene Jorry, jako „dirigent orchestru“ (Jorry 2007: 13). Kromě základní koordinující činnosti zahrnoval souhrn aktivit FRONTEXu při vzniku též provádění analýzy rizik, podporu výzkumu v oblasti sledování a kontroly vnějších hranic, poskytování technické a operativní podpory členským státům v případě naléhavých okolností na

⁹ Evropský parlament se v tomtéž dokumentu projevil jako velký proponent silné evropské agentury na ochranu vnějších hranic, když prohlásil, že „lituje nedostatku ambicí Rady a volá po tom, aby ve střednědobém výhledu vznikla Evropská hraniční stráž financovaná z komunitárních prostředků, která by v případě nutnosti a na základě žádosti členských států mohla být užita k asistenci národním autoritám na zranitelných částech vnějších hranic EU (Evropský parlament 2005).

vnějších hranicích či podporu při organizování společných návratových operací. Nedílnou součástí činností je pak též zajišťování tréninku národních hraničních strážů.

Obrázek č. 1. Úkoly plněné FRONTEXem.



Zdroj: Deloitte 2009: 10.

Pokud se pokusíme zařadit FRONTEX dle jeho kompetencí a nastavení vzhledem k členským státům do v úvodu vytyčené škály, pohybuje se tedy někde uprostřed. Lze tvrdit, že FRONTEX podporuje a koordinuje aktivity mezi národními orgány, v některých oblastech, jako je například školení lidských zdrojů, určuje společné standardy a účastní se na společných misích. Na druhou stranu mu však schází výkonné pravomoci, které by ho mohly posunout směrem ke skutečně nezávislé a silné agentuře. O a nedostacích současného nastavení bude pojednáno dále v textu.

Reálné fungování agentury však ukázalo až nečekanou dynamiku, se kterou rostl její skutečný výkon. S ohledem na omezený rozpočet pro rok 2006, který měl dle návrhu Komise dosáhnout původně 10 milionů eur, bylo zjevné, že úloha FRONTEXu v první fázi fungování měla být skutečně především koordinační. Nicméně rozpočet agentury již od prvních let narůstal raketovým tempem. Ve srovnání s rokem 2006, který byl prvním plnohodnotným rokem fungování agentury, se v roce 2009 rozpočet více než zčtyřnásobil, což bylo způsobeno především nárůstem prostředků na operativní činnost. Z rozpočtu pro rok 2009 bylo již na operativní aktivity FRONTEXu věnováno 71 %, z čehož více než polovina byla určena na operativní činnost na námořní hranici (Frontex 2010: 23).

Tabulka č. 1. Vývoj rozpočtu agentury FRONTEX v letech 2006–2010.

Rok	Rozpočet (v tisících EUR)
2006	19.166
2007	34.980
2008	70.432
2009	83.250
2010	87.917

Zdroj: vlastní tabulka s využitím dat FRONTEXu.

Právě operativní činnost, ačkoliv v závislosti na členských státech a bez nezávislých výkonných pravomocí, se stala středobodem fungování FRONTEXu. FRONTEX podnikl již mnoho operací, především pak na námořní hranici. Operace mají tendenci narůstat jak co do počtu,¹⁰ tak rozsahu nasazení a také celkové délky. Například operace Hera, která se odehrála v roce 2008 a měla napomoci řešení kritické situace ohledně nelegální migrace na Kanárské ostrovy, trvala jedenáct měsíců a její náklady činily 20 % z celkového operativního rozpočtu FRONTEXu pro rok 2008 (COWI 2009: 38).

Při analýze, jakým způsobem jsou rozděleny finanční prostředky na operativní akce, je evidentní jistá disproporce mezi ochranou pozemní a mořské hranice. Tato disproporce se pak stává ještě evidentnější, uvážíme-li, jaké jsou způsoby, kterými se nelegální migranti do Evropské unie dostanou. Dle zprávy FRONTEXu za rok 2009 byly odepřené vstupy do EU prakticky rovnoměrně rozděleny mezi vzdušnou hranici (49 %) a hranici pozemní (47 %). Mořská hranice tak představovala pouhá 4 % odepřených vstupů, což i při vědomí daleko větších nákladů na operace na moři s sebou nese otázku, zda jsou prostředky na operativní fungování FRONTEXu vynakládány efektivně a proporcionálně (Carrera 2010: 23). Zejména státy ze střední a východní Evropy (mezi nimi i Česká republika) dlouhodobě kritizují nerovnoměrnost alokace financí mezi „Jih“ a „Východ“.

Obecně lze za největší proponenty posunu integrace v ochraně hranic považovat jižní přímořské státy, které z ní, například díky pomoci FRONTEXu i ostatních členských států na společných operacích odehrávajících se z velké části ve středomořském prostoru, mají více benefitů nežli státy ostatní. Naopak státy střední Evropy mají spíše zdrženlivější postoj a kladou důraz na národní úroveň. Jedno z možných vysvětlení poskytuje Monar, který upozorňuje, že tyto státy nabyly plnou suverenitu nově teprve s koncem studené války, a proto se obávají vytváření supranacionálních struktur, které by mohly tuto nově nabytou suverenitu omezovat (Monar 2006a).

¹⁰ Od roku 2006 bylo podniknuto více než 60 společných operací, většinou na mořské hranici.

Celkově však lze zhodnotit, že si FRONTEX během krátkého období dokázal vybudovat pozici poměrně aktivního aktéra ochrany hranic, především v operativní rovině. Navíc si svým častým operativním fungováním dokázal získat důvěru určité části členských států, i když zejména těch, které silnější angažmá EU v ochraně hranic a také využití principu solidarity považují za žádoucí, tedy států Jihu.

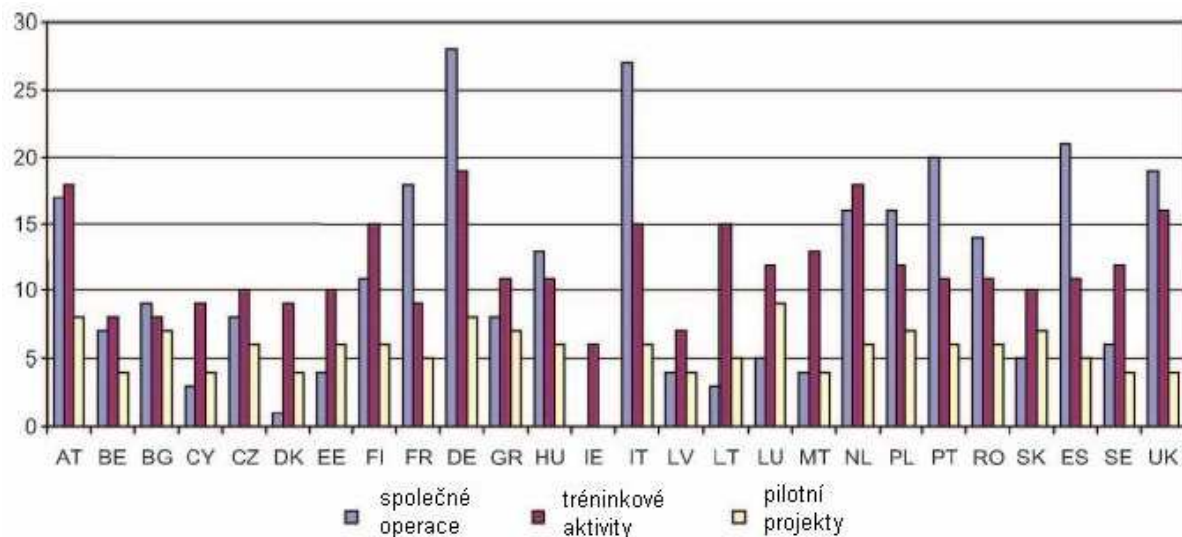
Participace členských států v aktivitách FRONTEXu

Z doposud dostupných dat je zajímavé sledovat, nakolik se členské státy podílejí na jednotlivých aktivitách FRONTEXu, jako jsou společné operace, aktivity zaměřené na trénink či pilotní projekty. Komise v jedné z příloh ke svému sdělení o dalším rozvoji FRONTEXu uveřejnila statistiku, která mapuje účast členských států na jednotlivých aktivitách za roky 2006 a 2007. Za toto období se odehrálo celkem 33 společných operací, 23 tréninkových aktivit a 15 pilotních projektů, z nichž pouze v případě tří pilotních projektů a pěti tréninkových aktivit se účastnily všechny státy. Zajímavá je například relativně nízká účast Řecka, jehož hranice patří k velmi exponovaným částem vnější hranice EU.

Dostupná data dokazují, že úspěšné fungování FRONTEXu do značné míry závisí na ochotě členských států účastnit se aktivit, které FRONTEX pořádá. Dle Pollacka a Slominského je nízká účast členských států důkazem, že se FRONTEXu doposud nepodařilo přesvědčit členské státy, že jejich kontinuální účast na společných projektech je prerekvizitou pro vytvoření a rozvoj skutečně efektivní integrované správy hranic (Pollack, Slominski 2009: 914).

Na to, že vztah mezi FRONTEXem a národními státy je pro budoucnost FRONTEXu naprosto zásadní, upozorňuje dlouhodobě i ředitel FRONTEXu Ilka Laitinen. Za klíčový faktor přitom považuje míru ochoty členských států participovat na akcích FRONTEXu (European Biometrics Forum 2008). Na druhou stranu však Laitinen při několika příležitostech také zdůraznil, že ochota členských států účastnit se společných misí narůstá.

Graf č. 1. Participace členských států na aktivitách FRONTEXu.



Zdroj: Evropská komise 2008d.

Nedostatky současného fungování FRONTEXu a návrh změn Komise z roku 2010

Na nutnosti nějakým způsobem FRONTEX posílit panuje relativní shoda již dlouhodobě. Lze to vysledovat například v závěrech Rady pro justici a vnějšky z června roku 2008, kde je explicitně zmíněna potřeba možnosti pronájmu/akvizice vlastního vybavení (Evropská rada 2008). Evropská rada pak ve svých závěrech z října 2009 vyzývala k posílení operativních kapacit FRONTEXu a předjímala předložení revize nařízení Komise v první polovině roku 2010, ke kterému následně skutečně došlo (Evropská rada 2009: 12).

Evropská komise vydala v roce 2008 tzv. „hraniční balíček“¹¹, ve kterém představila hned několik plánovaných opatření týkajících se budoucnosti integrované správy hranic. Kromě posílení FRONTEXu s ohledem na technické i lidské prostředky se jednalo především o systém sledování hranic EU s názvem EUROSUR, respektive jeho pilotní část, která má být implementována na jižní hranici EU, či systém vstup-výstup, který by měl přispět ke snadnějšímu monitorování pohybu lidí přes hranice a v praxi se může hodit k evidenci počtu lidí, kteří do EU sice přicestovali s platným titulem k pobytu, ale tento tu přestáli a nyní zde pobývají nelegálně.

FRONTEX prošel po svém „batolecím“ období nezávislou evaluací, která měla za úkol reflektovat základní deficity, s nimiž se agentura při svém působení potýká. Tato studie byla provedena konzultační společností COWI a zveřejněna v lednu 2009. Zároveň se tento

¹¹ Tvořily jej dokumenty COM (2008) 67, COM (2008) 68 a COM (2008) 69.

dokument stal podkladem pro revizi nařízení o FRONTEXu¹², která je v současné době projednávána ve formacích Rady.

Pokud bychom měli vymezit základní nedostatek fungování FRONTEXu v první fázi, byla by to především přílišná závislost na členských státech, a to prakticky ve všech ohledech. FRONTEX jako takový může operativně fungovat pouze v součinnosti s členskými státy a sám nevlastní materiální vybavení ani lidské zdroje, které by spadaly přímo pod něj.

V případě technického vybavení došlo k vytvoření tzv. *CRATE* (*Central Record of Available Technical Equipment*), tedy i centrálního registru technického vybavení, které jsou členské státy ochotny poskytnout. Nicméně stejně jako v případě personálu členské státy nejsou povinny tyto prostředky poskytnout či je poskytují s nedostatečnou rychlostí.

Lidské zdroje měly pokrýt týmy rychlé intervence na hranicích (*Rapid Border Intervention Teams – RABITs*)¹³. Vytvoření RABITs, které mají být složeny z expertů z členských států a mají být podporou pro hraniční stráž státu, který se dostane do situace, kdy se přes jeho hranici do EU snaží dostat velké množství nelegálních migrantů, bylo reakcí na nedostatečné možnosti řešení situace na evropské úrovni. Ačkoliv se od doby platnosti nařízení uskutečnilo několik desítek společných operací, k nasazení RABITs doposud nedošlo, neboť situace nebyla vyhodnocena za dostatečně kritickou. Ačkoliv počty expertů, kteří mají být případně k dispozici, jsou stanovovány správní radou FRONTEXu, stejně jako v případě CRATE by se státy mohly vyvázat ze závazku dané experty poskytnout, pokud by se to významně dotklo plnění jejich vnitrostátních úkolů. Zároveň výběr personálu a doba jeho vyslání zůstává v autonomii členského státu (čl. 4 odst. 3 nařízení).

Jorrit Rijpma v souvislosti s nedostatečnými pravomocemi FRONTEXu poznamenává, že agentura je vlastně někdy neprávem kritizována za nedostatky na vnější mořské hranici. Přestože kritika této části hranic může být oprávněná, nemá dle jeho názoru padat na hlavu FRONTEXu, který je stále velmi slabým aktérem, ale na hlavu členských států, které stále drží naprosto převážnou část zodpovědnosti za vnější hranice (Rijpma 2010).

Komise na výše zmíněné nedostatky reagovala v roce 2010 návrhem revize nařízení o FRONTEXu¹⁴. Jeho středobodem je posílení pozice FRONTEXu vůči členským státům v podobě povinnosti poskytovat personál a možnost kombinovat technické vybavení poskytované členskými státy s vybavením, které by nově mohl FRONTEX nabývat či si

¹² Dokument COM (2010) 61.

¹³ Právní základ pro využití těchto týmů tvoří nařízení č. 863/2007.

¹⁴ Dokument COM (2010) 149.

pronajímat (Evropská komise 2010b: 4). Druhou výraznou změnou, kterou obsahuje návrh Komise z roku 2010, je možnost, aby FRONTEX hodnotil členské státy v oblasti hraničních kontrol, což by mělo v praxi vést k uniformnějšímu uplatňování společných pravidel týkajících se ochrany hranic.

Z dosavadního projednávání ve formacích Rady je zjevné, že mezi členskými státy na těchto otázkách nepanuje shoda. Jejich argumenty sestávají z toho, že by se mělo zefektivnit poskytování technického vybavení členskými státy, jelikož možnost, aby FRONTEX sám vlastnil vybavení, by byla příliš nákladná. V případě lidských zdrojů pak zaznívá argument, že by tyto mohly scházet na národní úrovni. Konečná podoba revize bude tedy výsledkem současných jednání a bude výrazným indikátorem toho, nakolik jsou členské státy ochotny podpořit narůstající roli FRONTEXu v ochraně hranic. Tato indikace pak může do jisté míry ovlivnit další plánovaný vývoj FRONTEXu, který bude předmětem další části článku.

Stockholmský program a vyhlídky FRONTEXu do budoucna

Tzv. Stockholmský program je programovým dokumentem, který určuje vývoj v oblasti justice a vnitra v následujících pěti letech. Pětileté plánování postupu má již v oblasti tradici, jelikož tento program navazuje na Haagský program pro léta 2004–2009 a program z Tampere pro léta 1999–2003. Ochrana hranic i pozici FRONTEXu je věnováno hodně prostoru jak v programu samotném, tak v Akčním plánu, který na něj navazuje.

Samotnému Stockholmskému programu, který byl přijat Evropskou radou v prosinci 2009, předcházelo sdělení Komise s názvem „Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům“¹⁵. V tomto dokumentu se hovoří o ústřední roli agentury v ochraně hranic EU, nutnosti posílit provozní kapacity, možnosti užívání vlastních prostředků a snadnější mobilizaci personálu pro společné akce. V neposlední řadě pak má být posílena operativní kapacita skrze zakládání specializovaných poboček FRONTEXu (Evropská komise 2010: 18). K tomu již v praxi dochází, pro rok 2010 se chystá pilotní projekt operativní kanceláře FRONTEXu (*Frontex Operational Office*) v řeckém Pireu. Přítomnost přímo ve státech, které se nacházejí na exponované části vnějších hranic, by v praxi mohla vést k výraznějšímu postavení FRONTEXu ve společných operacích.¹⁶ Na druhou stranu například Polsko jako stát, ve kterém FRONTEX sídlí, bylo proti „drolení“ centralizované podoby agentury, na čemž lze ilustrovat, že partikulární zájmy mohou být skutečně různé.

¹⁵ Dokument COM (2009) 262.

¹⁶ Více na dané téma je možno se dočíst ve studii proveditelnosti vypracované společností Deloitte (2009).

Evropská rada v rámci Stockholmského programu pokračovala v linii vytyčené předchozím sdělením. V určitém smyslu však byla konkrétnější, jelikož přímo vyzvala Komisi k vytvoření revize stávajícího nařízení (Evropská rada 2010: 27).

S ohledem na budoucí rozvoj agentury je nejzajímavější Akční plán, který navazuje na Stockholmský program.¹⁷ Ten totiž v současné době poskytuje nejdelší časový výhled do plánů Komise v oblasti správy hranic. V příloze dokumentu lze nalézt pro rok 2014 evaluaci agentury po deseti letech působení, přičemž Komise otevírá možnost vytvoření Evropského systému pohraniční stráže. S ohledem na to, že ještě neskončily diskuze o současné revizi, je těžké vůbec odhadovat, jak se bude situace vyvíjet. Nicméně je zjevné, že se Komise v Akčním plánu snaží, aby idea komunitární podoby ochrany hranic byla ve střednědobém výhledu stále přítomna.

Co se týče možného vývoje ochrany hranic do budoucna, velký důraz je kladen na využívání nových technologií a databází pro ochranu hranic. Koncept tzv. *e-borders* rozvíjejí například ve Velké Británii a lze jej očekávat i na evropské úrovni, například v podobě systému vstupu a výstupů. Možnosti nasazení technologií pro ochranu hranic jsou však širší a stále využívanější, například ve formě radarů, teplotních čidel atd. Hobbing poznamenává, že oproti živým příslušníkům jiných členských států, jejichž přítomnost na hranicích může budit negativní reakce, lze technologie chápat jako neutrální nástroj zabezpečení sledování hranic. Zároveň však varuje před přílišnou závislostí na technologiích (Hobbing 2010: 69).

Odhadovat vývoj FRONTEXu v následujícím pětiletém období je trochu věštění z křišťálové koule. Přesto však lze očekávat další posilování operativní role agentury, jelikož především jižní státy se při svých námořních operacích na pomoc FRONTEXu spoléhají. Napomoci by tomu mohlo též zakládání specializovaných poboček, které FRONTEX přiblíží k ohnisku problémů. Ve svém důsledku by tyto pobočky nemusely vést pouze k efektivnější spolupráci s členskými státy, ale také se státy v sousedství Evropské unie, se kterými je nutno v rámci vícestupňové ochrany hranic spolupracovat.

Závěr

Podíváme-li se na katalog současných pravomocí FRONTEXu, agentura dnes rozhodně postrádá dostatek kompetencí na to, aby mohla být chápána jako skutečná Evropská hraniční stráž ve smyslu silného centralizovaného tělesa. Je to dáno především nevolí velké části členských států dát nové agentuře do vínku příliš mnoho kompetencí a také tím, že FRONTEX je stále poměrně mladá agentura, která musí neustále přesvědčovat o tom, že větší katalog pravomocí by

¹⁷ Dokument COM (2010) 171.

byl přínosem. Ostatně i poslední návrh na posílení agentury zachovává stále její koordinační roli a primární zodpovědnost za ochranu vnějších hranic zůstává stále jednoznačně na straně členských států, tedy podobu, kterou je možno poeticky přirovnat ke „šňůře volně spojených perel“ (Hobbing 2010: 67).

Ačkoliv je přeměna dobrovolnosti poskytování technického i lidského materiálu na povinnost předmětem rozsáhlých diskuzí, v praxi by z této změny pro FRONTEX nevyplývaly žádné exekutivní pravomoci nezávislé na vůli členských států, které má za úkol koordinovat. Logika ochrany hranic jako oblasti komunitarizované již v Amsterodamské smlouvě tak zůstává stále převážně mezivládní. Členské státy si nadále i přes hlasování kvalifikovanou většinou a větší roli Evropského parlamentu zachovávají nad oblastí kontrolu a důsledně chrání své kompetence v oblasti ochrany hranic.

Na druhou stranu lze sledovat reálné posilování agentury skrze nárůst její aktivity i prostředků, kterými disponuje. Rychlost, s jakou stačila své současné pozice dosáhnout, je udivující. I přes jisté nedostatky v současném nastavení fungování agentury dnes FRONTEX spolu s Schengenským hraničním kodexem představuje základní stavební kámen integrované správy hranic EU. To, že je tak chápána i aktéry evropské politiky, lze ilustrovat na diskuzích o posílení agentury FRONTEX a výstupech na různých úrovních EU, ať se již jedná o Evropskou radu, Radu EU pro justici a vnějškové věci či návrhy Komise a usnesení Evropského parlamentu.

Přes tyto pozitivní signály a fakt, že by větší míra koherence v oblasti ochrany hranic byla ku prospěchu věci a vedla by k větší efektivitě, lze očekávat, že i ve střednědobé perspektivě si FRONTEX zachová svůj převážně koordinační charakter s vysokou mírou závislosti na členských státech. Důvodem je politická citlivost ochrany hranic jako součásti národní suverenity, která doposud z debat o budoucí podobě FRONTEXu stále nevymizela. Na druhou stranu i na výše zmíněných debatách lze vysledovat, že si agentura za své relativně krátké působení vysloužila dobrý kredit, což jí dává slušné šance do budoucna.

Máme-li tedy závěrem zhodnotit, kde na osmibodové škále vytyčené na počátku práce se dnes FRONTEX nachází, okupuje spíše středové pozice vymezené body 4 a 5. I v těchto je však do značné míry závislá na ochotě členských států spolupracovat a přejímat společné standardy, jak již bylo poukázáno výše v textu.

Bibliografie

Primární zdroje

- European Biometrics Forum (2008): *EBF Interview: Ilkka Laitinen, Executive Director of Frontex*, on-line text <http://www.eubiometricsforum.com/index.php?option=com_content&task=view&id=738&Itemid=101>.
- Evropská komise (2004): *Narižzení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*.
- Evropská komise (2006): *Narižzení Rady a Evropského parlamentu č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)*.
- Evropská komise (2007): *Narižzení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění narižzení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků*.
- Evropská komise (2008a): *Sdělení Komise: Zpráva o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX)*, COM (2008) 67.
- Evropská komise (2008b): *Sdělení Komise: Prozkoumání vytvoření Evropského systému pro kontrolu hranic (EUROSUR)*, COM (2008) 68.
- Evropská komise (2008c): *Sdělení Komise: Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii*, COM (2008) 69.
- Evropská komise (2008d): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Valuation and Future Development of the Frontex Agency, Statistical Data*, SEC (2008) 150.
- Evropská komise (2009): *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům*, COM (2009) 262.
- Evropská komise (2010a): *Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům: Akční plán implementující Stockholmský program*, COM (2010) 171.
- Evropská komise (2010b): *Návrh narižzení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění narižzení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*, COM (2010) 61.
- Evropská rada (2008): *Council Conclusions on the Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, Luxembourg, 5-6 June 2008.
- Evropská rada (2009): *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*, 11. prosince 2009.
- Evropská rada (2010): *Council Conclusion on 29 Measures For Reinforcing the Protection of External Borders and Combating Illegal Migration*, Bruxelles, 25-26 February 2010.
- Evropský parlament (2005): *Border Control*, on-line text <http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/09_en.htm?textMode=on>.
- Evropský parlament (2008): *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. prosince 2008 o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX) a Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)*.

- Frontex (2010): *General Report 2009*, on-line text
<http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/general_report/2009/gen_rep_2009_en.pdf>.
- Study Group (2002): *Feasibility Study for the Setting up of the European Border Police: Final Report*, on-line text
<<http://www.statewatch.org/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf>>.

Literatura

- Broeders, D. – Engbersen, G. (2007): The Fight against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Strategies, *American Behavioral Scientist*, Vol. L, No. 12, pp. 1592-1609.
- Callovi, G. (2004): *Securing External Frontiers in a Union of 25*, Policy Brief 5, Migration Policy Institute, September 2004, on-line text <http://www.migrationpolicy.org/events/callovi_083104.pdf>.
- Carrera, S. (2010): *Towards a Common European Border Service?*, CEPS Working Document No. 331, June 2010.
- Corrado, L. (2006): Negotiating the EU External Border, in: T. Balzacq – S. Carrera (eds): *Security vs. Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Hampshire, Ashgate Publishing.
- Deloitte (2009): *Study on the Feasibility of Establishing the Specialized Branches of FRONTEX: Final Report*, December 2009, on-line text <<http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-frontex-branches-study-final-report.pdf>>.
- Fiala, P. – Pitrová, M. (2009): *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.
- Grohová, J. (2006): *Česko hrozí Slovákům kvůli Schengenu*, iDNES.cz, 13. prosince 2006, on-line text <http://zpravy.idnes.cz/cesko-hrozi-slovakum-kvuli-schengenu-d8f-/zahranicni.asp?c=A061212_213325_zahranicni_ost>.
- Hobbing, P. (2005): *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS Working Document No. 227, August 2005.
- Hobbing, P. (2010): *The Management of EU's External Border from Customs Union to FRONTEX and e-borders*, in: S. Carrera – A. Eggenschwiler – E. Guild (eds): *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on: Success and Future Challenges under the Stockholm Programme*, Bruxelles, CEPS.
- House of Lords (2003): *Proposal for a European Border Guard*, London, July 2003.
- Jorry, H. (2007): *Construction of A European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is FRONTEX Agency a Decisive Step Forward?*, Bruxelles, CEPS.
- Marenin, O. (2010): *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva, DCAF.
- Monar, J. (2004): *Justice and Home Affairs after the 2004 Enlargement*, The International Spectator, 1/2003.
- Monar, J. (2006a): *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management*, on-line text <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/chaptersection_singledocument/10_paper_Monar.pdf>.
- Monar, J. (2006b): *The External Shield of the Area of Freedom, Security and Justice: Progress and Deficit of the Integrated Management of the External EU Border*, in: J. de Zwaan – F. Goudappel (eds): *Freedom, Security and Justice in the European Union: Implementation of the Hague Programme*, Hague, Aster Press.
- Neal, A. (2009): Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, *Journal of Common Market Studies*, Vol. II, No. 2, pp. 333-356.
- Pollak, J. – Slominski, P. (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of FRONTEX in Managing the EU's External Borders, *West European Politics*, Vol. XXXII, No. 5, pp. 904-924.
- Rijpma, J. (2010): *Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?*, Real Instituto Elcano, April 2010.

Uvedené elektronické zdroje ověřeny ke dni 15. 08. 2010.