

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Jakub Štaffa

Role agentury FRONTEX při ochraně vnějších hranic EU

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Role agentury FRONTEX při ochraně vnějších hranic EU vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. listopadu 2019

Podpis:

Poděkování

Děkuji vedoucímu své diplomové práce, Mgr. et Mgr. Ondřeji Filipcovi Ph.D., za cenné rady a odborné vedení této práce. Dále děkuji Andrei Nováčkové Kramer za překlad materiálů z angličtiny a své manželce Aleně Štaffové za trpělivost a podporu při studiu.

Obsah:

Seznam použitých zkratk	6
Seznam grafů	7
Seznam tabulek	7
Seznam obrázků	7
Úvod	8
Téma a jeho vymezení	9
Cíle práce a výzkumné otázky	9
Metodologie	10
Dosavadní zpracování tématu	11
1. Koncept agent – principál (agency theory)	14
1.1 Vývoj konceptu	14
1.2 Delegace pravomocí	16
1.3 Kontrolní mechanismy	20
2. Problematika hranic v rámci evropské integrace	21
2.1 Typy hranic	24
2.2 Ochrana hranic	26
2.3 Vývoj spolupráce v oblasti hranic Evropské unie	27
2.3.1 Současná podoba Schengenského systému	30
2.3.2 Oblasti schengenské spolupráce	31
2.4 Problematika migrace	37
2.4.1 Migrace	37
2.4.2 Příčiny migrace	37
2.4.3 Migrační krize v Evropě	38
3. Agentura FRONTEX	41
3.1 Důvodu vzniku	41
3.2 Vymezení mandátu	43
3.3 Přeformulování mandátu	44

3.4 Výkon kompetencí	49
4. Aplikace konceptu AP (agent-principál) na FRONTEX	56
4.1 Delegace pravomoci	56
4.2 Asymetrie informací	57
4.3 Kontrolní mechanismy	58
4.3.1 Rozpočet	59
4.3.2 Organizační struktura.....	61
4.3.3 Vnitřní kontrola	62
Závěr	64
Seznam použité literatury	68
Anotace.....	76
Klíčová slova	76
Annotation	77
Key words.....	77

Seznam použitých zkratk

CEPOL	Agentura Evropské unie pro vzdělávání v oblasti vymáhání práva (EUROPEAN UNION FOR LAW ENFORCEMENT TRAINING)
EASO	Evropský podpůrný úřad pro otázku azylu (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE)
EFCA	Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EUROPEAN FISHERIES CONTROL AGENCY)
EGBT	Evropské jednotky pohraniční stráže (EUROPEAN BORDER GUARD TEAMS)
EMSA	Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY)
EU	Evropská unie (EUROPEAN UNION)
EUROJUST	Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci (EUROPEAN UNION JUDICIAL COOPERATION UNIT)
EUROPOL	Evropský policejní úřad (EUROPEAN POLICE OFFICE)
EUROSUR	Evropský systém ostrahy hranic (EUROPEAN BORDER SURVEILLANCE SYSTEM)
FRONTEX	Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY)
NATO	Severoatlantická aliance (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION)
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE)
RABIT	Rychlý pohraniční zásahový tým (RAPID BORDER INTERVENTION TEAMS).
RAU	Oddělení analýzy rizik (RISK ANALYSIS UNIT)
SatCEN	Satelitní středisko Evropské unie (EUROPEAN UNION SATELLITE CENTRE)
SIS	Schengenský informační systém (SCHENGEN INFORMATION SYSTEM)

Seznam grafů:

Graf č. 1 Přehled rozpočtu agentury FRONTEX v letech 2005 - 2019	60
--	----

Seznam tabulek:

Tabulka č. 1 Předpoklady k aplikaci modelu agent - principál	15
Tabulka č. 2 Principy Meroniho doktríny	19
Tabulka č. 3 Počet žádostí o azyl v letech 2010 - 2018	39
Tabulka č. 4 Přehled rozpočtu agentury FRONTEX v letech 2005 - 2018	60

Seznam obrázků:

Obrázek č. 1 Schengenský prostor	30
Obrázek č. 2 Vize, poslání a hodnoty	48

Úvod

Evropská unie prochází krizí, na jedné straně odchod Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie tzv. Brexit a na druhé straně migrační krize, která zasáhla celou Evropu. Dokončením všech snah o integraci Evropské unie bylo zavedení vnitřního trhu se čtyřmi základními svobodami, tj. volným pohybem služeb, zboží, osob a kapitálu, což umožňovalo společnou vízovou politiku. Bylo dohodnuto zavedení účinných kontrol jen na vnějších hranicích EU. Vnitřní hraniční kontroly se z hlediska pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu zrušily v zemích, které jsou součástí schengenského prostoru, až na výjimky v podobě kontrolních orgánů (Obchodní inspekce, Hygienické správy atd.) se státy vzdaly možnosti kontrolovat, co na jejich území vstoupí.

Postupně narůstající příliv migrantů a uprchlíků dosáhl na jaře 2015 takových rozměrů, kdy některé členské státy Evropské unie (Itálie, Řecko, Německo, Maďarsko) začaly žádat o pomoc se zvládnutím velkého počtu žadatelů o azyl, především apelovaly na evropskou solidaritu. Z finanční krize stále ještě vyčerpané jihoevropské země začaly požadovat na evropské politické úrovni takové řešení, které by ulevilo jejich rozpočtům. Vzrostl tlak na prosazení takového řešení, které ulehčí nápor na státy, které mají s migranty největší problémy. Evropská unie a její členové nebyli na takový obrovský příliv migrantů, jak se stále ukazuje, dostatečně připraveni. Po uplynutí více než dvou let nelze konstatovat, že by migrační krize a s tím spojená uprchlická problematika byla zdárně vyřešena.

I když migrační vlna slábně, nastává otázka, co bude již s uprchlíky či migranty, kteří se dostali na území některého členského státu Evropské unie. Dalším sporem mezi členskými státy a orgány Evropské unie jsou uprchlické kvóty, kterými chtěla Evropská unie podle návrhu Evropské Komise přerozdělit žadatele o azyl mezi všechny členské státy EU. I přes snahu Evropské unie není slábnoucí migrační krize důkazem její aktivní politiky. Přesto chce Evropská unie vyřešit problematickou situaci s migrací co nejdříve.

V důsledku migrační krize byla prověřena ochrana vnějších hranic Evropské unie, především důležitou roli hrála a ještě stále hraje „Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích EU,“ která byla založena 2004 se sídlem ve Varšavě a je známá jako agentura FRONTEX. V roce 2016 se transformovala v reakci na evropskou migrační krizi, byly posíleny její pravomoci a změnila název na „Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž,“ která má bojovat proti ilegální migraci, obchodu s lidmi a v boji proti terorismu hlavně v oblasti infiltrace teroristů. Dále má agentura harmonizovat hraniční kontroly a zprostředkovat spolupráci mezi pohraničními orgány jednotlivých států, kde poskytuje nejen technickou podporu a odborné znalosti.

Téma a jeho vymezení

Tématem této práce bude role agentury FRONTEX při ochraně vnějších hranic Evropské unie, která úzce souvisí s migrační vlnou, která zasáhla celou Evropu a dotýká se každého členského státu Evropské unie. Práce přiblíží roli agentury FRONTEX prostřednictvím analýzy jejího postavení v migrační problematice, čemuž napomůže zasazení agentury FRONTEX do aplikace konceptu agent-principál tj. na vztah FRONTEXu jako agenta a orgánů Evropské unie jako principála.

V první kapitole je představen koncept agent – principál. Jeho vývoj a dále jak principál přenáší své pravomoci na agenta (1.2 delegace pravomocí). Jako záruka dobře fungujícího vztahu mezi agentem a principálem by měly sloužit kontrolní mechanismy (1.3 kontrolní mechanismy), které by měly zaručovat principálovi určitou moc a kontrolu.

Problematika hranic v rámci evropské integrace je tématem druhé kapitoly. Evropská integrace představuje postupné sbližování evropských států. Toto sbližování vyústilo uzavření schengenské dohody o volném pohybu osob. Byly zrušeny kontroly na vnitřních hranicích členských států Schengenské dohody. Smluvní státy při vstupu do schengenského prostoru odstranily překážky bránící plynulému provozu na hraničních přechodech (zátarasy, závory) tedy bez hraniční kontroly. Zrušení hraničních kontrol se týká všech občanů Evropské unie i občanů třetích zemí a s tím spojená migrace (2.4 problematika migrace).

Třetí kapitola se zabývá agenturou FRONTEX, která vznikla z důvodu ochrany vnějších hranic EU a schengenského prostoru (3.1 důvody vzniku) a byly jí delegovány určité pravomoci. V následujících letech byly posíleny agentuře její pravomoci v reakci na evropskou migrační krizi (3.3 přeformulování mandátu). Ve všech oblastech své činnosti (operace, analýza rizik, výcvik, výzkum a vývoj a navracení migrantů) působí FRONTEX jako koordinátor, který zřizuje speciální síť mezi pohraničními orgány. Účelem je rozvíjet a sdílet osvědčené postupy mezi pohraničními orgány EU a zeměmi přidruženými k Schengenu.

Čtvrtá kapitola se bude opírat o případovou studii. Na agenturu FRONTEX je aplikován koncept agent – principál. V poslední kapitole bude představena agentura a její delegované pravomoci v kontextu migrační krize, kde se zjistí postavení agentury jako agenta. Delegace pravomocí agentury bude srovnána v kontextu s Meroniho doktrínou.

Cíle práce a výzkumné otázky

Cílem této práce je vyzkoumat, jakým způsobem využívá agentura FRONTEX svoje pravomoci v boji proti nelegální migraci. Text bude analyzovat činnost agentury na základě

jejích aktivit obecně v souvislosti s nelegální migrací, a tedy jakým potenciálem může přispět k boji proti tomuto fenoménu. Pro tento účel je třeba zasadit agenturu do kontextu evropské migrační politiky a uchopit pozici tohoto aktéra ve skupině institucí Evropské unie.

Předmětem zkoumání je činnost agentury FRONTEX ve vztahu k nelegální migraci. Za účelem zjištění, jakým způsobem využívá agentura FRONTEX svoje delegované pravomoci po transformaci v kontextu boje proti nelegální migraci, byla stanovena hlavní výzkumná otázka. Jaký dopad mělo přeformulování mandátu agentury FRONTEX na výkon jejích pravomocí v kontextu konceptu agent-principál? Samotná aplikace konceptu nám pak pomůže objasnit chování ze strany agentury a představit možnosti, jak své pravomoci regulovat nebo rozšířit.

První vedlejší výzkumná otázka, proč a za jakých okolností vznikla agentura FRONTEX? Bude objasněna v kapitole 2, kde se bude práce zabývat problematikou hranic v rámci evropské integrace, a dále podkapitole 3.1, kde jsou upřesněny důvody vzniku agentury. Vedlejší výzkumná otázka č. 2, jaké nedostatky lze spatřovat ve výkonu pravomoci agentury FRONTEX z hlediska konceptu agent – principál? Na druhou vedlejší otázku bude nahlíženo v kapitole 3, kde bude představena agentura FRONTEX, její pozice v rámci Evropské unie a schengenského prostoru. Kapitola 4, která se zabývá aplikací konceptu agent – principál na agenturu FRONTEX, nám zodpoví na vedlejší výzkumnou otázku č. 3, do jaké míry lze aplikovat koncept agent – principál na agenturu FRONTEX?

Metodologie

Případová studie (anglicky „case study“) se také nazývá kazuistika. Případová studie *„je jednou z metod kvalitativního výzkumu a můžeme ji charakterizovat jako detailní studium jednoho či několika málo případů za účelem aplikace získaných poznatků při porozumění případům obdobným.“*¹ Případová studia má své výhody a nevýhody. Výhodou v případě studie je určitě fakt, že může být prováděna jedním výzkumníkem, tedy nevyžaduje výzkumný tým. Mezi další výhody patří například srozumitelnost případových studií i laikům, možnost zachytit jedinečné vlastnosti, faktory a okolnosti související s případem. A mezi nevýhody tohoto přístupu patří obtížná zobecnitelnost výsledků, těžké ověření spolehlivosti a také náchylnost ke zkreslení zaujatostí výzkumníka. Další nevýhoda k tématu moji diplomové práce je určitě ve sběru dat. Případové studie mají velmi blízký vztah k realitě, neboť nedokážou

¹ HENDL, Jan. *Úvod do kvalitativního výzkumu*. Praha: Karolinum, 1997, 103 s.

zkoumat nic, co se v reálném životě neděje. Výsledky napomáhají porozumět i jiným obdobným případům.

Případové studie lze dělit dle různých dalších hledisek. Pro bližší představu lze uvést dvě dělení. Autorem první z nich je Robert E. Stake. Podle Stakeova rozlišení na případové studie *intrinsitní, instrumentální a kolektivní*² se jedná o studii intrinsitní, jejímž cílem je hluboké porozumění zkoumaného případu. Druhým autorem je Robert K. Yin. Podle Yinova dělení případových studií na *deskriptivní, exploratorní a explanatorní* se jedná o studii převážně exploratorní, která testuje předem stanovené otázky a hypotézy.³ Tato případová studie je poměrně komplexní a pouští se i do hlubšího rozkrytí výzkumných otázek. V některých částech tak má práce charakteristiky i explanatorní případové studie.⁴

Hlavní metodou sběru dat bude analýza primárních, sekundárních zdrojů a dokumentů institucí EU, především Evropské komise, Evropského parlamentu a agentury FRONTEX. Pro doplnění tématu, může být využit polostrukturovaný rozhovor s odborníky nebo přímými aktéry, tj. hlavně s pracovníky agentury FRONTEX. Práce využije rozsáhlé množství sekundárních zdrojů, jako jsou výroční zprávy agentury FRONTEX a články v odborných časopisech a další zdroje. Důvodem je fakt, že v českém prostředí se literatury na dané téma vyskytuje velmi málo a mnohdy je tato problematika zpracována nedostatečně či jen částečně v rámci studií věnujících se například problematice justice a vnitra jako celku nebo migraci.

Z metodologického hlediska práce představuje případovou, kvalitativně založenou studii, která je v některých částech doplněna o kvantitativní ukazatele. Studie se zaměřuje na jeden jasně tématicky, časově a prostorově ohraničený zkoumaný případ, kterým je agentura FRONTEX v rámci migrační krize. Skutečnost nedostatečného zpracování tématu agentury FRONTEX při ochraně vnějších hranic v době migrační krize je vhodným předpokladem pro využití komplexní, hloubkové případové studie.

Dosavadní zpracování tématu

Literatura týkající se přímo agentury FRONTEX, potažmo Evropské pohraniční a pobřežní stráž, je dostupná především v odborných časopisech od zahraničních autorů. V rámci České republiky se tímto tématem zabývá Martin Hrabálek, autor publikace *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní*,⁵ z roku 2012. Cílem této knihy

² HENDL, Jan. *Úvod do kvalitativního výzkumu*. Praha: Karolinum, 1997, 105-106 s.

³ „Tamtéž“ str. 108

⁴ „Tamtéž“ str. 108-109

⁵ HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012. s. 155.

bylo analyzovat, nakolik má agentura FRONTEX, autonomní prostor pro jednání a nakolik je svázána akcemi a postoji členských států EU, které stále chápou ochranu hranic jako jednu ze svých výrazných pravomocí.

Ze zahraničních autorů lze zmínit Otwin Marenin, který publikoval *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*,⁶ z roku 2010. Ve své práci se zaměřil i na agenturu FRONTEX, kterou představil v rámci ochrany vnějších hranic. Marenin se snažil popsat problémy, jejímž čelí politiky pro zajištění rozšiřování vnějších hranic EU v rámci integrované správy hranic. Ve své publikaci zastával názor, že „ucelený a jednotný systém integrované správy hranic nebude dosažen způsobem, jakým byl definován.“⁷ Ve své práci se opřel již o několik svých dřívějších spisů o hraničních kontrolách a politických reformách⁸. Vše doplnil o spolupráci s účastníky, kteří byli zapojeni do integrované správy hranic EU.

Z odborných časopisů lze uvést práci Bernda Kasparka *Borders and populations in flux: Frontex's place in the European Union's migration management* z roku 2010.⁹ Andrew W. Neal ve svém článku *Securitization and risk at the EU border: the origins of FRONTEX* (2009)¹⁰ se zaměřil na vznik, působnost a praxi Evropské agentury pro vnější hranice FRONTEX a její kritiku vzniku. Nina Perkowski se v publikaci z roku 2012 *A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex*¹¹ zabývala kritikou agentury a hodnotila ji podle vlastních hodnot a standardů. Agenturu FRONTEX posuzovala, zda její akce jsou v souladu s jejími standardy ohledně dodržování základní hodnot včetně lidských práv, demokracie a mezinárodního práva. Další autor Jorg Monar *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management* (2006).¹² Výše zmíněné

⁶ MARENIN, Otwin. *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva, DCAF. 2010.

⁷ „Tamtéž“

⁸ CAPARINI, Marini, MARENIN, Otwin *Borders and National Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Geneva, DCAF. 2006.

⁹ KASPAREK Bernd. *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*. In: Geiger M., Pécoud A. (eds) *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. Palgrave Macmillan, London 2010.

¹⁰ NEAL, ANDREW W. *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*. *Journal of Common Market Studies*, 2009.

¹¹ PERKOWSKI, Nina. *"A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex"*, Oxford Refugee Studies Centre Working Paper Series No. 81, Oxford: Oxford Refugee Studies Centre, 2012.

¹² MONAR Jorg, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*, in M. Caparini and O. Marenin, *Borders and Security Governance*, LIT verlag, 2006.

publikace měli kritický náhled na agenturu FRONTEX, která měla účast na ochraně vnějších hranic EU a její působnost byla teprve na začátku svého působení.

V roce 2017 autorka Vittoria Meissner uvedla příspěvek *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond Borders - the Effect of the Agency's External Dimension*.¹³ Autorka Meissner popisuje přeměnu agentury FRONTEX v průběhu let, kdy se mění a zvyšují její úkoly a zdroje. Dále zmiňuje různé druhy spolupráce, i se třetími zeměmi. Za základní faktory prokazující účinek agentury na rozhodování, za první je to vnější krize, která vede k obavám o bezpečnost. Za druhé posílení přenesených pravomocí na agenturu a za třetí rostoucí regionální spolupráce. Podle autorky můžeme v některých případech vidět, že práce agentury FRONTEX za hranicemi ovlivňuje rozhodování a následnou tvorbu politik Evropské unie.

¹³ MEISSNER, Vittoria. *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond Borders - the Effect of the Agency's External Dimension* OSLO, *TARN Working Paper Series* 16/2017, 2017.

1. Koncept agent – principál (agency theory)

Teorie (model nebo spíše koncept) agent – principál vznikla jako ekonomická teorie analyzující vztahy delegace ve firmách a její aplikace nalezla široké uplatnění i v dalších oblastech ekonomie – jako např. v managementu, pojišťovnictví¹⁴ a jistě i v dalších oblastech. Vztahy delegace ovšem nejsou vždy pouze ekonomické, problematiku reprezentace analyzuje samozřejmě i v oblasti veřejné správy (governance) a politických věd.

Základem teorie či koncepce je vztah dvou smluvních stran, na jedné straně principála na druhé straně agenta, přičemž nejde o vztah vyrovnaný, ale o vztah nadřízenosti a podřízenosti, kdy principál deleguje na agenta zodpovědnost za výkon určité funkce. „*Model agent-principál pracuje se dvěma typy aktérů – principálem, tj. aktérem, který disponuje mocí, a agentem, na nějž je moc delegována. Situace, ve kterých je možné využít analýzu pomocí modelu teorie principála a agenta, se vyznačují strukturovanými vztahy principála a agenta, u nichž můžeme pozorovat vzájemnou spolupráci, ovšem s rozličnými cíli a postoji k riziku.*“¹⁵ Obecně lze tento vztah definovat tak, že principál přeneše své pravomoci agentovi, který pro principála má něco vykonat a přitom nechá agentovi určitou rozhodovací pravomoc, jak dosáhnout požadovaného cíle.

1.1 Vývoj konceptu

Jak již bylo zmíněno výše, teorie principála a agenta má svůj původ v ekonomii. Koncept agent-principál byl velice populární v 60. a 70. letech ve Spojených státech amerických, kde situace však nebyla zcela přehledná, jelikož mezi institucemi nešlo pouze o vztah mezi dvěma subjekty (agentem a principálem), ale do vzájemných vztahů zasahovali další aktéři. Model agent-principál byl přejímán a chápán mnohem více v duchu jeho ekonomického vyjádření.¹⁶ V Evropě byl ekonomický model agent-principál dominujícím přístupem v analýzách delegačního řetězce (chain of delegation), v USA byl naopak využíván zejména ve studiu efektivity byrokracie (public policy).¹⁷ Na teorii agent-principál rovněž navazují další analytické přístupy, jako například prostorové modelování (spatial models). Pro využití modelu agent-principál definuje Gary J. Miller šest nezbytných předpokladů:

¹⁴ ROSS, Stephen A. „The Economic Theory of Agency : The Principal’s Problem.“ *The American Economic Review* 63(2), 1973, s.134–139.

¹⁵ POSPIŠÍLOVA, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič–zástupce. *Středoevropské politické studie*, 19(3-4), 2017, s. 218.

¹⁶ MOE, Terry M. a Michael CALDWELL. „The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems.“ *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(1), 1994. 171–195.

¹⁷ BRAUN, Dietmar a David H. GUSTON „Principle-agent theory and research policy: an introduction“. *Science and Public Policy* 30(5), 2003, 302–308.

Tabulka č. 1 Předpoklady k aplikaci modelu agent - principál

	Předpoklad	Činnost
1.	Vliv agenta	Agent má schopnost ovlivnit výstup
2.	Informační asymetrie	Principál má možnost sledovat výstup agentovy činnosti, kontrola jednotlivých kroků agenta je teoreticky možná, byla by však velmi nákladná, a proto je zapovězena, vyvstává otázka, zda mohou odměny nahradit monitoring
3.	Asymetrie priorit	Předpoklad, že agent upřednostňuje něco jiného než principál (např. principál se snaží snížit náklady na spokojenost agenta, což může vést k agentovu „zahalení“)
4.	Iniciativa ležící na straně jednotného principála	Předpoklad, že principál jedná racionálně a na základě konzistentního souboru hodnot, je připraven nabídnout agentovi smlouvu
5.	Zpětná indukce založená na sdílené znalosti	Principál i agent sdílejí znalost pravidel hry, nákladů, pravděpodobnosti rozdělení výstupů a dalších parametrů, agent ve svém rozhodování bude vždy mírně preferovat vlastní zájem, ten je jeho funkcí v rozhodovacím procesu, s touto znalostí dokáže principál na základě známých parametrů odlišit agentovu možnou nejlepší odpověď a její nejlepší výsledek
6.	Vyjednávací ultimátum	I. Principál může vyžadovat od agenta nejlepší možné řešení II. Principál disponuje možností dát agentovi nabídku „ber nebo neber“

Zdroj: MILLER, Gary J. „The Political Evolution of Principal-Agent Models.“ *Annual Review of Political Science* 8(1), 2005, s. 205-206.

Ze samotné povahy vztahů mezi agentem a principálem je možné mít řadu kritických připomínek. Autor Terry M. Moe představuje aspekt racionální, který kritizoval delegaci pravomocí, a uváděl, že „*můžeme se velice mýlit, pokud dojdeme k závěru, že veřejné agentury*

existují, protože jsou efektivnější (než jejich soukromé alternativy).“¹⁸ Dle autorů Richarda W. Watermana a Kennetha J. Meiera je koncept ze své podstaty diadický, zkoumá tedy vztah mezi dvěma subjekty – agentem a principálem. Koncept agent-principál a jeho aplikace v rámci Evropy dle autora Fabrizia Gilardia je užitečný, ale nedostatečný, protože dosud byly analyzovány spíše následky než příčiny delegace pravomocí.¹⁹

V rámci vztahu mezi agentem a principálem je důležitých několik prvků. Nejdůležitějším prvkem je pravděpodobně asymetrie informací. Literatura v souvislosti s těmito prvky rozvádí řadu proměnných, které mají na vztah agenta a principála zásadní vliv. Jedná se například o ustanovování orgánů, schvalování rozpočtu, legislativní mandát, výkonná činnost agentury v oblasti regulační politiky a podobně, přičemž je doporučováno zaměřit se spíše na politickou motivaci rozhodování než kontrolu ze strany principála.²⁰ Řada autorů může docházet k závěru, že byrokracie je ovlivněna najednou více principály a tito principálové jsou často mezi sebou soupeři.²¹

Lze tedy identifikovat tři základní prvky, které jsou pro vztah mezi agentem a principálem klíčové. Jedná se o asymetrii informací, motivační struktury a systém kontroly. V následujících částech bude práce rozebírat delegací pravomocí (kapitola 1.2) a kontrolní mechanismy (kapitola 1.3). Procesy a jevy zkoumané politology se v mnohých aspektech liší od ekonomických vztahů, podle nichž byla teorie zastoupení vytvořena. Autorka Hanna F. Pitkin uvádí, že „nemůže jakýkoli pokus o modelové vyjádření fenoménu reprezentace přinést uspokojivé výsledky“²² a má-li aplikace teorie agent-principál přinést smysluplné výsledky, vyžaduje nezbytně adaptaci na podmínky politiky – především zohlednění specifického kontextu.

1.2 Delegace pravomocí

Ekonomická teorie agent-principál pracuje i s dalšími pojmy, které nelze při výkladu opomenout. Jedním ze základních problémů, který v delegačním řetězci nastává je ztráta způsobená delegací (agency loss). Je zcela jasné, že při procesu delegace dochází vždy k určité

¹⁸ MOE, Terry M. „The New Economics of Organization“. *American Journal of Political Science*, roč. 28, č. 4, 1984, s. 761.

¹⁹ GILARDI, Fabrizio, BRAUN, Dietmar. Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 43(1), 2002, 147–161.

²⁰ WORSHAM, Jeff a GATRELL, Jay Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relationship. *The Policy Studies Journal*, roč. 33, č. 3, 2005, s. 364.

²¹ „Tamtéž“ s. 365.

²² PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967, s. 221.

ztrátě (materiální či formální), otázkou je pak její velikost. Aby proces delegace byl smysluplný, musí být ztráta kompenzována výsledkem, jenž jí svou hodnotou převyšuje.²³

Základem teorie je vztah dvou smluvních stran: agenta a principála,²⁴ přičemž nejde o vztah rovnocenný, ale o vztah nadřízenosti a podřízenosti, kdy principál deleguje na agenta zodpovědnost za výkon určité funkce. Hlavním motivem delegace těchto pravomocí je snaha ekonomizovat do nejvyšší možné míry výkon této funkce nebo dosáhnout nejnižších nákladů, které jsou s výkonem funkce spojeny.²⁵

Delegací rozhodovacích kompetencí sice principál část svého vlivu ztrácí, přesto výběrem správného agenta může být prospěch plynoucí z výsledku delegace pro principála vyšší než v případě, že by rozhodoval sám. Inherentní součástí delegačního vztahu je otázka informační asymetrie. Ta se ve vztahu agenta a principála projevuje buď v případě skryté informace (hidden information), tj. nedostatku relevantních informací o agentovi a jeho zájmech, kterými principál při jeho výběru disponuje. Jde tedy o otázku výběru vhodného agenta, resp. otázku nepříznivého výběru (adverse selection).²⁶ S výběrem vhodného agenta existuje riziko, které principál bere na vědomí, že vybere špatného agenta.

Další možností informační asymetrie je existence skryté akce (hidden action). Principál nedisponuje informacemi o akcích agenta, ani nemá dostatek znalostí pro jejich zpětnou indukci. Jedná se o problém morálního hazardu (moral hazard). Agent se v prostředí přenesené odpovědnosti chová jinak, než kdyby byl na výsledku zainteresován přímo. Klasickým příkladem, kterým bývá otázka morálního hazardu vysvětlována v literatuře, je příklad z pojišťovnictví.²⁷ Předpokládá se, že řidič, který si sjedná havarijní pojištění, jedná následně riskantněji, než kdyby toto pojištění neměl, což je v rozporu se zájmy pojišťovny.

S delegací pravomocí se můžeme setkat v běžném životě denně, např. pokud jdeme k lékaři, potřebujeme právníka nebo jednáme se svým zaměstnavatelem. Můžeme uvést příklad: pokud lékaře vyhledá nemocný, musí si dát pozor na to, zda ošetřující lékař neupřednostňuje svůj osobní zájem, když by nasadil léčbu, která by přinesla ošetřujícímu lékaři finanční nebo jiný zisk. Obdobně má své zájmy i agent.

²³ STRØM, Kaare „Delegation and accountability in parliamentary democracies.“ *European Journal of Political Research* 37, 2000, s. 269.

²⁴ DOWRICK, F. E. The Relationship of Principal and Agent. *The Modern Law Review*, roč. 17, č. 1, 1954, s. 24

²⁵ FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2015, s. 132.

²⁶ POSPIŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič–zástupce. *Středoevropské politické studie*, 19 (3-4), 2017, s. 219-220.

²⁷ EISENHARDT, Kathleen M. „Agency Theory : An Assessment and Review.“ *The Academy of Management Review*, 14(1), 1989, s. 57-74.

Delegace pravomocí je jedním z klíčových aspektů vztahů v rámci teoretického konceptu agent-principál a rovněž ve vztahu mezi Evropskou Komisí a agenturami.²⁸ Autor Fabio Franchino rozlišuje dva typy delegací. Prvním typem je smluvní delegace (treaty delegation), kdy členské státy v rámci smluv delegují určité pravomoci na instituce Evropské unie. Druhým typem je delegace exekutivní (executive delegation), kdy Rada nebo Parlament svěří na základě sekundární legislativy pravomoci EK nebo agentuře.²⁹

Exekutivní delegace v sobě však zahrnuje ještě dva zcela odlišné systémy. Prvním typem delegace je delegace mezi Radou (v některých případech i parlamentem) a Evropskou komisí. Jde zejména o delegaci rozhodovacích pravomocí z Rady EU na Evropskou komisi, a to jednak z důvodu legislativní rychlosti, odbornosti a flexibility Evropské komise, tak z důvodu technické povahy delegované agendy.³⁰ Druhým typem je delegování určitých pravomocí ze strany Evropské komise (na základě sekundárního práva, nejčastěji v podobě nařízení Rady a Evropského parlamentu) na externí orgán – agenturu.³¹

Delegace pravomocí na jiný orgán je možná pouze za předpokladu, že delegace je právně možná a řádně vykonatelná, aniž by došlo k zásadnímu posunu v institucionální rovnováze. Evropský soudní dvůr vymezil základní systém fungování agentur při delegaci pravomocí (případ č. 10/56 Meroni vs. High Authority³²). Tento rozsudek se stal základem tzv. Meroniho doktríny, která stojí na několika principech: (viz. Tabulka č. 2).

²⁸ FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2015 s. 142.

²⁹ FRANCHINO, Fabio *The Powers of the Union. Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007, s. 14

³⁰ ARNULL, Anthony, a kol. *European Union Law. Fifth Edition*. London: Sweet& Maxwell. 2006, s. 41.

³¹ FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2015 s. 143.

³² Případ 10/56 Meroni v. High Authority. Judgment of the Court from 13 June 1958 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S., v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 10/56 s. 158-161.

Tabulka č. 2 Principy Meroniho doktríny

	Principy	Podmínky
1.	Stanovena obecná zásada, že delegující orgán nemůže autoritě svěřit pravomoci odlišné od těch, které sám obdržel v rámci smluv	I. Pravomoci jdoucí nad rámec primárního práva a orgánům výslovně svěřené II. Platí tak zásada: <i>Nemo plus iuristransfere (ad alium) repotest quam ipse habet</i> ³³
2.	Vysoký úřad má pravomoc povolit nebo sám od sebe provést finanční opatření podle článku 53 Smlouvy, za určených podmínek, které jsou předmětem dohledu, na instituce zřízené podle soukromého práva, užívající vlastní právní subjektivitu a vlastní pravomoci.	Delegace však musí obsahovat jasně definované exekutivní pravomoci, které v celém svém rozsahu musí podléhat dohledu Vysokého úřadu
3.	Přenesení vrchnostenských pravomocí není v zásadě předpokládáno	Přenášející autorita musí přijmout výslovné rozhodnutí pro jejich přenos
4.	Evropský soudní dvůr se vyjádřil také k rovnováze moci ukotvené v článku 4 Smlouvy.	Delegace diskrečních pravomocí na jiné orgány, než které jsou zřízeny na základě Smlouvy, by snížilo účinnost záruk týkajících se rovnováhy moci (principu institucionální rovnováhy).
5.	ESD konstatoval, že rozhodnutí č. 14/55 představuje skutečné přenesení pravomocí a rozhodl přezkoumat, zda tato delegace je v souladu s primárním právem.	V této věci usoudil, že ve vyhrazování pravomoci stálým zástupcům Bruselských agentur učinit jakákoliv rozhodnutí, jež jsou předmětem Vysokého úřadu, Vysoký úřad nezachoval dostatečné pravomoci pro delegaci vyplývající z rozhodnutí č. 14/55, v mezích stanovených výše

Zdroj: Případ 10/56 Meroni v. High Authority. Judgment of the Court from 13 June 1958 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S., v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 10/56 str. 158-161.

³³ (zkracováno *nemo plus iuris*) je občanskoprávní zásada, původně Ulpianova (D 50, 17, 54), s významem: nikdo nemůže převést na jiného více práv, než kolik sám má. Není platný převod takového práva, které převádějící nemá.

Z doby Evropského společenství uhlí a oceli pochází Meroniho doktrína, podle které mohou být přeneseny pouze kompetence týkající se jasně vymezených výkonných pravomocí, což znamená, že není možné, aby byly delegovány diskreční pravomoci nabízející agenturám příliš široký prostor pro rozhodování. To by totiž mohlo dojít k protiprávnímu přesunu odpovědnosti a ke změně rovnováhy mezi jednotlivými institucemi EU. Doktrína se tak stala jakýmsi politickým nástrojem, kterým členské státy využívaly možnost zastavení veškerých pokusů o přenesení pravomocí na jednotlivé agentury EU.

Z funkčního hlediska má však delegace také několik nevýhod. První argument je funkční. Pokud je regulace prováděna v rámci Evropská komise, má to zejména tu výhodu, že příslušné generální ředitelství může přímo vytvořit návrh sekundárního práva. Oponenti delegace také tvrdí, že v rámci Komise mají regulátoři vyšší autoritu, než v případě samostatných agentur. Třetím často zmiňovaným argumentem je to, že agentury nemají expertizu ve vyvažování rozdílných zájmů a řešení hodnotových konfliktů.³⁴ Na druhou stranu, jak sám autor Giandomenico Majone tvrdí, proces oddělení regulatorních pravomocí Komise od exekutivních, umožní Komisi soustředit se na svou úlohu v rámci institucionální struktury a pravomocí, které jí byly dány smlouvami.³⁵

Pořád platí, že delegace pravomocí se řídí principem institucionální rovnováhy a limity stanovenými v Meroniho doktríně; není možné delegovat pravomocí, které obsahují široký rámec diskrece (uvážení). Na tento dlouhodobý vývoj reagovala i Lisabonská smlouva, která Meroniho doktrínu nepřímo převedla v rámci primárního práva do článku 290 Smlouvy o fungování EU.³⁶ Delegace pravomocí vlastně znamená využití znalosti, dovednosti a zkušeností agenta, kterého je nutno správně motivovat k dosažení vytyčených cílů. Principálůva snaha rozdělit úkoly a povinnosti tak, aby agent mohl plnit své delegované pravomocí v rámci určité problematiky, přičemž v podobě agentury FRONTEX to znamená, ochrana vnějších hranic v době silné migrace lidí do Evropy.

1.3 Kontrolní mechanismy

Aby došlo k minimalizování ztrát, je nutné, aby principál rozvinul kontrolní mechanismy a motivační struktury – tedy systém sankcí (rozpočtové, personální, legislativní)

³⁴ MAJONE, Giandomenico. „The Credibility Crisis of Community Regulation“. *Contribution to the 6th Biannual International Conference of ECSA*, Pittsburgh, June 1999, S. 2-5.

³⁵ MAJONE, Giandomenico. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity, *European Law Journal*, roč. 8, č. 3, 2002, s. 334.

³⁶ HOFMANN, Herwing. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. *European Law Journal*, roč. 15, č. 4, 2009. s. 501.

respektive odměn.³⁷ Tento systém by měl být součástí pravidel, které jsou pro fungování vztahu neméně důležité.³⁸ Mezi kontrolními mechanismy a sankcemi by měla být nepřímá úměra: čím více kontrolních mechanismů existuje, tím méně sankcí by mělo být aplikováno.³⁹ V případě nežádoucího chování může principál uplatit sankce, které mohou nabývat řady podob od formálního napomenutí, personálních změn, finančního omezení až po přísnější kroky. Nejprísnejší sankcí je pravděpodobně revize mandátu agenta, omezení jeho pravomocí nebo dokonce i zrušení.⁴⁰

Prvek kontroly je v oblasti teorie jedním z nejméně propracovaných, přičemž se výzkum zpravidla zaměřuje na dvě oblasti: Zaprvé, jak mohou nadřízení úředníci kontrolovat podřízené úředníky. A zadruhé, jak mohou politici, jako principálové kontrolovat své agentury.⁴¹ Mathew McCubbins a Thomas Schwartz (1987) představují dva typy kontrolních mechanismů, které jsou aplikovatelné téměř univerzálně. První typ je podobný „policejnímu dohledu“, který aktivně zapojuje principála do kontroly agenta. Dohlíží na naplňování cílů a dodržování norem, přičemž může využívat celé řady prostředků, od pozorování a vyšetřování až po vyžadování periodických zpráv. Většinou se jedná o velice nákladné řešení⁴² a mělo by se k němu přistupovat pouze tehdy, když zisky z monitorování budou vyšší než jeho náklady.⁴³ Druhým typem je kontrola pomocí „požárního hlásiče“, která nevyžaduje tak aktivní zapojení principála do procesu kontroly. Agent je v tomto případě pověřen výkonem agentury, která se dotýká třetích stran. Ty pak v případě nestandardního chování ze strany agenta dají principálovi podnět a principál se jím začne zabývat. Jedná se o levnější variantu, jelikož dochází k rozložení monitorovacích nákladů na třetí strany.⁴⁴

³⁷ MITNICK, Barry M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. *Paper presented at the 1973 annual meeting of the American Political Science Association*, New Orleans. s. 14-15.

³⁸ WORSHAM, Jeff, GATRELL, Jay (2005) Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relationship. *The Policy Studies Journal*, roč. 33, č. 3, 2005. s. 367

³⁹ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, roč. 51, č. 1, 1997, s. 110.

⁴⁰ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, roč. 51, č. 1, 1997, s. 118.

⁴¹ MOE, Terry M. „The New Economics of Organization“. *American Journal of Political Science*, roč. 28, č. 4, 1984, s. 758.

⁴² MCCUBBINS, Mathew, SCHWARTZ, Thomas. „Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms“. In: McCubbins, Mathew a Sullivan, Therry (eds.): *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge University Press. 1987, s. 427.

⁴³ MOE, Terry M. „The New Economics of Organization“. *American Journal of Political Science*, roč. 28, č. 4, 1984, s. 751.

⁴⁴ MCCUBBINS, Mathew, SCHWARTZ, Thomas. „Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms“. In: McCubbins, Mathew a Sullivan, Therry (eds.): *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge University Press. 1987, s. 427.

Delegace pravomocí a kontrola jejich výkonu jsou neodmyslitelně spojeny. Podstatným prvkem vztahu agent a principál je kontrola tedy kontrolní mechanismy. Ve většině literatury se kontrolní mechanismy rozdělují na dva typy: ex ante a ex post.⁴⁵ Tom Delreux a Bart Kerremans navrhuji toto rozlišení rozšířit na typy ex ante, ad locum a ex post, přičemž kontroly typu ad locum nejsou prováděny před výkonem delegování pravomocí nebo po něm, ale v průběhu jejich výkonu.⁴⁶ A právě tito autoři (Delreux a Kerremans) považují prakticky kontrolu ad locum za nejdůležitější ze strany EU, jelikož nabízí možnost snížit možnosti nepřístojného chování jak na straně agenta, tak i principála, a to zejména v situacích, kdy je přítomno více principálů.⁴⁷ K těmto autorům se připojil i Madalina Busuioc, který poukazuje na neformální průběžnou kontrolu.⁴⁸

Průběžné kontroly a trvalé vyhodnocování na nadnárodní úrovni při výkonu delegovaných pravomocí (další kontrolní mechanismy určitě budou fungovat na úrovni finančního oddělení, popř. oddělení controllingu) jsou nezbytné. Má-li mít kontrolní systém smysl, musíme mít možnost rychle reagovat na vzniklou situaci. Předchází se tím velkým problémům, které mohou v krátkodobém nebo střednědobém časovém horizontu nastat. I rychlé zastavení určitého projektu, jehož realizace se nedaří, může přinést efekt, minimálně v podobě odbourání dalších nákladů, ale také v podobě uvolnění kapacit pracovníků agentur na další potřebná teritoria a segmenty.

⁴⁵ HOFMANN, Herwig C. H. Agency Design in the European Union. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, roč. 28, č. 2, 2010, s. 319.

⁴⁶ DELREAUX, Tom a KERREMANS, Bart *How Agents Weaken their Principals' Incentives to Control: The Case of EU Negotiators and EU Member States in Multilateral Negotiations*. *European Integration*, roč. 32, č. 4, 2010, s. 361.

⁴⁷ „Tamtéž“ s. 372.

⁴⁸ BUSUIOC, Madalina *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*. *European Law Journal*, roč. 15, č. 5, 2009, s. 605.

2. Problematika hranic v rámci evropské integrace

Hranici, jakožto pojem, můžeme specifikovat buď jako oblast, ve které dochází k oddělení dvou entit či příslušnosti území ke státům, ve smyslu anglického *frontier*, či jako linii, kde se setkávají různé vlastnosti, ve smyslu anglického *boundary*. V kontextu hranic státních došlo k historickému posunu od možného prvního pojetí k pojetí druhému.⁴⁹ Historicky se státní hranice tvořily zejména s ohledem na krajinné prvky, kdy hranice kopírovala typicky přírodní překážku, jednak jako přirozený předěl, jednak jako vhodný bod obrany proti agresí. Postupně však docházelo k opuštění takového způsobu tvorby hranic ve prospěch tzv. liniových hranic – čárové státní hranici, která je nastavena člověkem uměle.⁵⁰

Státní hranice můžeme obecně pojímat jako „rozmezí (...) zákonodárného, daňového, administrativního, ekonomického i politického prostoru, jako prostředek regulování přeshraničních proudů zboží, kapitálu i lidí,⁵¹ nebo jako linii „ohraničují území, v němž přísluší určitému státu územní suverenita oproti územím jiných států.“⁵² Stát má vyčleněné území, které mu patří a je vymezen státní hranicí. V minulosti tyto státní hranice států byly překračovány na hraničních přechodech, kde celní správa prováděla hraniční kontroly.

Jako prvek státu vymezující teritorium a výkon státní moci na určitém území můžeme obecně definovat hranice. Státní hranice jsou smluvní linie v terénu, které oddělují území jednoho suverénního státu od území jiného suverénního státu nebo od území, které nepodléhá suverenitě žádného státu. Hranice představují velký symbolický význam a jsou spojeny s výkonem státní suverenity, proto představují velmi citlivou otázku v oblasti politiky, a to jak vnitřní, tak zahraniční.⁵³ Postupující evropská integrace a zapojení evropských zemí do Schengenského prostoru se ukazuje, že prakticky neexistují vnitřní hranice, hlavně v kontrolní činnosti a to vede k tomu, že chápání teritoriality společně s funkcí samotných hranic je stále více omezenější.⁵⁴

Naopak dochází k posilování funkce vnějších hranic, které lze pochopit jako součást projektu pro vytvoření nové evropské identity,⁵⁵ kdy v procesu globalizace neustále narůstá počet množství pohybu osob, informací, zboží a také kapitálu mezi státy a regiony. Základní

⁴⁹ FŇUKAL, Miloš. UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. *Politická geografie: hranice*. 2014, 41 s.

⁵⁰ ŠMÍDA, Zdeněk. *Příručka pohraniční turistikou*. [online]. www.statnihranice.cz [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na < <https://http://www.statnihranice.cz/prirucka.pdf/>>.

⁵¹ SKOKAN, Ladislav. *Úvod do politické geografie*. Vyd. 1. V Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 2012, s. 74.

⁵² HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s.158

⁵³ HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, str. 19-20

⁵⁴ LAPID, Yair. „Identities, Borders, Orders: Nudging International Relations Theory in a New Direction“ 2001, s. 9.

⁵⁵ WEBER, Leanne. *The Shifting Frontiers of Migration Control*, 2006, s. 23.

funkcí, která bude hranicím v této práci přisuzována, je kontrolní funkce. Jejím obsahem je obzvláště to, že prostřednictvím vnějších hranic a kontrolou, která se na nich provádí, mohou státy regulovat příliv cizinců, kteří směřují do evropských zemí a tím pádem oddělovat ty, které ve svém prostoru chtějí a které nikoliv.

2.1 Typy hranic

Hranice můžeme rozdělit na tři základní druhy – pozemní, vzdušné a mořské. Je zjevné, že každý druh požaduje jiné nároky na ochranu. Náročnost ochrany se liší s ohledem na nutnou personální či technickou vybavenost, nutnost přístupu do databází či samotnou intenzitu ochrany. A v rámci Evropské unie můžeme hranice dělit na vnější a vnitřní.

Nejsnadnější k ochraně hranic jsou vzdušné hranice a to z důvodu, že jsou striktně vymezena místa, kde se hranice překračuje a počet těchto míst je omezen, proto je možná koncentrace sil a prostředků. Každá osoba, která letecky přicestuje do Evropské unie, musí na letišti projít kontrolou, které se nelze vyhnout. V Evropské unii se provádí kontrola cestujících osob do Evropské unie nejen na hranicích, ale i v destinacích, odkud tyto osoby odlétají. Na základě zavedení povinnosti leteckých společností kontrolovat, jestli cestující disponuje stanovenými oprávněními, vytvořila Evropská unie tento model předsunuté kontroly.⁵⁶ Letecké společnosti, které přilétají na letiště z členských zemí Evropské unie, jsou tak nepřímo součástí evropské systému kontroly hranic.

Velmi složité z pohledu kontroly jsou pozemní hranice, které v rámci nelegálního překročení se mohou uskutečňovat v podstatě kdekoli mimo oficiální hraniční přechody, které jsou určeny pro legální cestující. V dnešní době při ochraně pozemních hranic se nejde obejít bez využití moderní techniky. V 21. století jsou dispozici již moderní technologie na vysoké úrovni. K těmto technologiím patří například noktovizory,⁵⁷ termovize nebo detektory kysličníku uhličitého. Pozemní kontroly bývají doplněny kontroly ze vzduchu, které bývají vybaveny přístroji pro noční vidění. Veškerá technologie spolupracuje s dalšími moderními technologiemi užívané v terénu, například UV lampy, mikroskopy a videospektrální komparátory (zařízení pro rychlou kontrolu cestovních a identifikačních dokladů), kterými se zjišťují padělané doklady. Samozřejmostí a nutností je mobilní připojení k internetu, bez kterého by nemohla řádná kontrola probíhat. Protože připojení umožňuje využívání různých bezpečnostních databází se záznamy o osobách.

⁵⁶ HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012 str. 21.

⁵⁷ **Noktovizor** je zařízení zesilující zbytkové světlo. Používá se zejména pro vojenské účely nebo pro ostrahu důležitých objektů. Noktovizor může být součástí pozorovací elektroniky vozidla, existuje také jako osobní noktovizor pro jednotlivce.

Svá úskalí a specifika mají rovněž mořské hranice. Jde o náročné vybavení lodí speciální technikou, které jsou podporovány ze vzduchu a radarů, které zajišťují včasné odhalení lodí, které se blíží k břehům Evropy. I přesto, že migrace po moři patří k nejnebezpečnější cestě do Evropy a to vzhledem k možnosti potopení lodí a utonutí, stále jsou pokusy o nelegální migraci po moři intenzivnější. Přesné hodnoty nejsou vyčísleny, odhaduje se, že při pokusech o nelegální námořní cesty do Evropy zemře ročně kolem tisíce lidí. Vlna kritiky se snesla na způsob využívání mořských tras pašeráky lidí, zejména s ohledem na dodržování lidských práv.

„Vnitřní hranice představují společné pozemní hranice zapojených členských států, včetně říčních a jezerních hranic, letiště členských států pro lety uvnitř schengenského prostoru a námořní, říční a jezerní přístavy členských států pro pravidelná vnitřní trajektová spojení⁵⁸.“⁵⁹ „Vnějšími hranicemi jsou všechny ostatní pozemní hranice zapojených členských států a jejich letiště i přístavy.“⁶⁰ Za vnitřní hranice nelze považovat hranice členských států, které nejsou do Schengenu plně zapojeny, neboť na tyto členské státy se dosud nevztahují pravidla týkající se překračování hranic. Veškeré hranice těchto členských států je tedy třeba pokládat za hranice vnější.

Při překračování vnější hranice schengenského prostoru zůstaly stále hraniční kontroly, proto se při cestování mimo Schengen musí každá překračující osoba podrobit kontrole na hranicích státu. Naopak je tomu při překračování vnitřních hranic EU, kde byly kontroly zrušeny. Tyto standardy v překračování hranic platí pro všechny občany Evropské unie i pro státní příslušníky třetích zemí. Překračování vnitřní hranice lze v zásadě kdekoliv a kdykoliv. Ale stále platí, že každý má povinnost mít u sebe platný doklad totožnosti, který se rozumí občanský průkaz nebo cestovní pas, který je požadován většinou po příslušnicích třetích zemích. Výsledkem odstranění vnitřních hraničních kontrol, které bránily volnému pohybu, je neomezené překračování hranic bez stanovené doby.⁶¹ O tom, že osoby překročily hranice, nás už jen informují modré značky s 12 zlatými hvězdami v kruhu. Naopak je to u vnějších hranic, kde stále platí, že překračování lze pouze na hraničních přechodech

⁵⁸ „pravidelným vnitřním trajektovým spojením“ jakékoliv trajektové spojení mezi dvěma nebo více stejnými přístavy nacházejícími se na území členských států bez zastavení v kterémkoli přístavu mimo území členských států a sestávající z přepravy cestujících a vozidel podle zveřejněného jízdního řádu;

⁵⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, (Schengenský hraniční kodex) článek 2 odst. 1.

⁶⁰ „Tamtéž“ článek 2 odst. 2

⁶¹ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Režim na hranicích* [online]. *Euroskop.cz* [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8756/sekce/rezim-na-hranicich/>>.

a v některých případech jen v určitých stanovených časech. V případech, kdy hraniční přechody nejsou nonstop otevřeny, tj, 24 hodin denně, je provoz na hraničním přechodě předem stanoven.

2.2 Ochrana hranic

Ochrana hranic balancuje mezi dvěma potřebami, které musí být v určité rovnováze. Na jedné straně potřeba otevřenosti, tedy volnost hraničních kontrol, aby podpořily ekonomické cíle s novými migrujícími pracovníky. Na druhé straně je potřeba zabránit potenciálním hrozbám, aby nedošlo ohrožení obyvatel.⁶² Ochranu hranic nelze brát jen z hlediska technických řešení a hodnocení účinnosti ochrany. Téma ochrany hranic bude mít vždy politický přesah, a to hlavně díky nelegální migraci. To, že má Evropská unie své vnější hranice složené z několika států, předpokládá vysokou důvěru mezi jednotlivými členskými státy, neboť ty státy, které zodpovídají za jednotlivé vnější hranice, musí zajistit bezpečnost celého prostoru. Za opatření k ochraně hranic lze považovat i aktivity odehrávající se mimo samotné hranice.

Ochrana hranic Evropské unie zasahuje hluboko do vnitrozemí členských států, ale i prostoru nečlenských států Evropské unie. Je spojena například s vízovou politikou, která představuje předstupeň ochrany, protože značná část migrantů vstupuje na území Evropské unie legálně s platným dokladem a teprve vypršením víza se dostávají do ilegality.⁶³ Mezi požadavky ochrany hranic patří pečlivé vyvážení mezi nutnou mírou otevřenosti a potřebou zabránit možným hrozbám. Nachází se tak mezi zjemňováním hraničních kontrol, kde je cílem podpora ekonomie a na straně druhé upevňováním, kde je za cíl zabránění bezpečnostním hrozbám.⁶⁴

Ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana hranic by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států.⁶⁵ Ochranu hranic tvoří pouze kontroly osob na hraničních přechodech a ostraha mezi hraničními přechody, ale také analýza rizik pro vnitřní bezpečnost a hrozeb,

⁶² HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 23.

⁶³ BROEDERS, Dennis, GODFRIED Engbersen. „The Fight against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants’ Strategies“ *American Behavioral Scientist*, August 2007, s. 1592-1609.

⁶⁴ HOBGING, Peter. *Integrated Border Management at the EU Level. CEPS Working Document*, 1 August 2005.s. 227.

⁶⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, (Schengenský hraniční kodex) bod 6.

kteře mohou mít vliv na bezpečnost vnějších hranic.⁶⁶ Je nutností stanovit podmínky, kritéria a prováděcí pravidla, kterými se budou řídit kontroly na hraničních přechodech a ostraha hranic včetně kontrol prostřednictvím Schengenského informačního systému (SIS).

2.3 Vývoj spolupráce v oblasti hranic Evropské unie

Smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství (dále jen „EHS“) v roce 1957 představila myšlenku výstavby společného trhu, položila základy pro další budování současné Evropy bez hranic.⁶⁷ Článkem 3. písm. c) smlouvy o EHS bylo přislíbeno odstranění překážek volného pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu, čl. 48 odst. 3 písm. b) zakotvil právo pohybovat se volně na území členských států za účelem ucházení se o nabízená pracovní místa. Zakotvení těchto základních svobod bylo důležitým aspektem v budoucím vývoji směřujícím k odstranění kontrol na hranicích participujících států.⁶⁸

Po dlouhých letech, v roce 1984 se spolupráce na odstranění překážek volného pohybu mezi státy stala velmi aktuální, pro Francii a Spolkovou republiku Německo, v důsledku stávkové pohotovosti evropských dopravců kvůli nekonečným frontám na hraničních přechodech mezi oběma státy. Tyto země podepsaly tzv. Saabrückenskou dohodu⁶⁹, která předpokládala postupné zrušení kontrol na jejich společných hranicích a uplatnění principu volného pohybu zboží a osob.

Zásadní krok pro vytvoření společného vnitřního prostoru a také základ pro budoucí koordinovanou ochranu vnějších hranic bylo uzavření tzv. Schengenské dohody⁷⁰, která byla podepsána dne 14. června 1985 jako mezinárodní smlouva mezi Francií, Německem, Nizozemí, Belgií a Lucemburskem (dále jen státy „Beneluxu“). Státy deklarovaly zájem na vytvoření zóny volného pohybu osob a zrušení kontrol na společných, tj. vnitřních hranicích, doprovázené zavedením účinných kontrol na hranicích vnějších.⁷¹ Schengenská dohoda byla spíše

⁶⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, (Schengenský hraniční kodex) bod 8.

⁶⁷ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 68-69.

⁶⁸ BALZACQ, Thierry a Sergi o CARRERA. *Security versus freedom?: a challenge for Europe's future*. Burlington, VT: Ashgate, 2006, s. 127.

⁶⁹ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Saarbrücken, 13. Juli 1984).

⁷⁰ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

⁷¹ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Co je Schengen* [online]. www.euroskop.cz [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>>.

proklamativní dohodou, protože její přijetí nepodléhalo ratifikačnímu procesu a také byla nefunkční, neboť se jednotlivé státy mezi sebou nedohodly na realizaci jednotlivých bodů.⁷²

Po pěti letech (19. 06. 1990), státy Schengenské dohody, své úmysly znovu potvrdily podpisem Schengenské prováděcí úmluvy,⁷³ ve které byly detailně stanoveny veškerá opatření týkající se zrušením kontrol a potřebných kompenzačních opatření. Tato úmluva podrobněji popisuje zejména principy Schengenského prostoru a Schengenského informačního systému. Výrazným rozdílem v obou smlouvách byl ratifikační proces, neboť Schengenská prováděcí úmluva již vyžadovala ratifikaci ze strany jednotlivých států. Ratifikační proces a příprava standartního režimu na státních hranicích trvala další pět let. Dne 26. března 1995 vstoupila v platnost a schengenská spolupráce se začala naplňovat v praxi. Od března 1995 začalo odstraňování hraničních zábran, hlavně rušení hraničních přechodů.⁷⁴

Postupné rozšiřování Evropského společenství mělo za následek postupné přistupování dalších států k schengenskému systému – mezi ně patřily státy: Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko, Rakousko, Dánsko, Finsko a Švédsko.⁷⁵ O připojení k Schengenskému prostoru měly zájem i nečlenské státy již Evropské unie, jako bylo Norsko a Island. S těmito státy byla podepsána smlouva o přidružení dne 19. 12. 1996, která jim zaručovala stejná práva a povinnosti kromě možnosti hlasovat o přijímaných opatřeních, protože nejsou členskými státy Evropské unie.⁷⁶

V roce 1997 byla podepsána a v roce 1999 vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva,⁷⁷ která významně ovlivnila schengenskou spolupráci, protože Schengenský systém a jeho právo tzv. schengenské *acquis*⁷⁸ bylo začleněno do rámce EU prostřednictvím Schengenského protokolu, který byl součástí Amsterdamské smlouvy. Protokol připojený k Amsterdamské smlouvě zaručuje, že schengenský prostor patří již do právního

⁷² HAD, Miloslav a PIKNA, Bohumil. Druhý a třetí pilíř Evropské unie: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2001, s. 77.

⁷³ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

⁷⁴ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Co je Schengen* [online]. www.euroskop.cz [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>>.

⁷⁵ Itálie (27. 11. 1990), Španělsko (25. 6. 1991), Portugalsko (25. 6. 1991), Řecko (6. 11. 1992), Rakousko (24. 04. 1995), Dánsko (19. 12. 1996), Finsko (19. 12. 1996) a Švédsko (19. 12. 1996).

⁷⁶ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 666.

⁷⁷ Amsterdamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (Úř. věst. C 340, 10.11.1997, s. 1–144).

⁷⁸ **Schengenské *acquis***, neboli schengenské právo, představuje základ schengenské spolupráce. Jedná se o souhrn povinností a práv vyplývajících z členství v schengenském systému a patří sem veškeré právní dokumenty vzniklé na základě schengenských dohod, tj. Schengenská dohoda, Schengenská prováděcí úmluva, protokoly a úmluvy států o přistoupení k schengenskému systému, rozhodnutí a vyhlášení Výkonného aj.

a institucionálního rámce Evropské unie. To znamená, že spadá pod parlamentní a soudní kontrolu a naplňuje cíl v podobě volného pohybu osob, a přitom zajišťuje demokratickou parlamentní kontrolu a poskytuje občanům dostupné opravné prostředky, když jsou narušena jejich práva, jak před Soudním dvorem, tak před vnitrostátními soudy podle oblasti práva. Od roku 1999 musí každý nový členský stát EU bez výjimek splnit požadavky dané příslušnými právními předpisy. Amsterdamská smlouva tedy zavedla, že nový členský stát se plně zapojí do Schengenu a zruší kontroly na společných hranicích.

V roce 2004 se stalo 10 států novými členy Evropské unie, toto rozšíření na východ, představovalo zásadní okamžik z hlediska ochrany hranic, přičemž s novými členy v 2007 se rozšířil Schengenský prostor a došlo k přenesení zodpovědnosti za vnější hranice na jiné státy, než kterými byli doposud. Po roce 2004 byla snaha k vytvoření organizace, která by chránila vnější hranice Evropské unie. Právě velké rozšíření Unie a požadavek na zlepšení ochrany vnějších hranic tak umožnily vznik agentury FRONTEX v roce 2005. Státy, které přistupovaly do EU v roce 2004 a později, se zavázaly, že se stanou členy Schengenského prostoru. Zodpovězení první vedlejší výzkumné otázky lze dojít k závěru, že jedním z důvodů vzniku agentury FRONTEX bylo právě velké rozšíření území Evropské unie a tím i změna vnějších hranic.

V roce 2006 byl přijat právní předpis Schengenský hraniční kodex,⁷⁹ který upravuje pravidla přeshraničního pohybu osob. Prostřednictvím hraničních kontrol je snaha zabránit nedovolenému překračování, trestné činnosti a cílem je přijímat opatření proti nezákonnému překračování hranic. Všechny členské státy jsou zodpovědné za ochranu vnějších hranic, která by měla zamezit nedovolenému přistěhovalectví, obchodování s lidmi. A dále také by měla zabránit jakékoli hrozbě ohrožující vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a jednotlivé členské státy. Kodex je platný pro všechny osoby, které překračují jak vnější a tak vnitřní hranice.⁸⁰ Kodex měl zlepšit legislativní část integrovaného řízení hranic Evropské unie stanovením pravidel o hraniční kontrole osob překračujících vnější hranice Evropské unie a znovu zavedení kontrol na vnitřních hranicích.

V praxi to znamenalo, že členská země v případě ohrožení fungování společného prostoru bez hranic, může znovuzavést kontrolu na svých hranicích. Toto opatření, zavedení

⁷⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob ve znění pozměňovacích nařízení (Schengenský hraniční kodex).

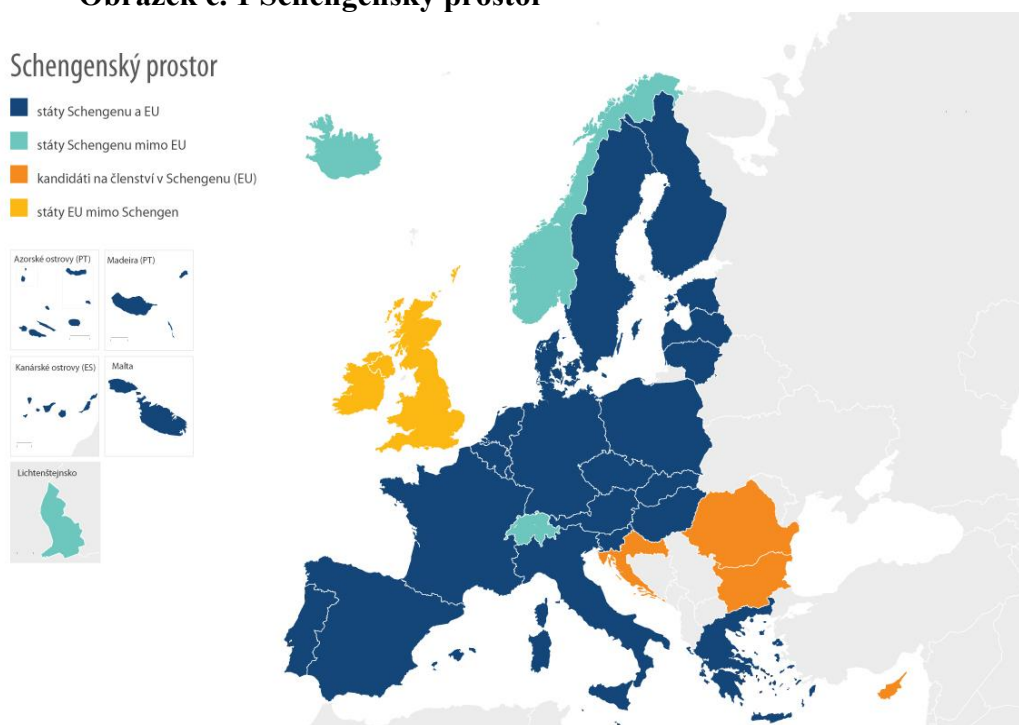
⁸⁰ PIKNA, Bohumil. a Markéta PITROVÁ. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva* (prizmatem Lisabonské smlouvy): vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv : (na pozadí boje s mezinárodním terorismem). 3. rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 226-228.

hraniční kontroly, již v minulosti využilo Finsko během Mistrovství světa v atletice v roce 2005 a následovalo Německo během Mistrovství světa ve fotbale v 2006. Z dokumentu lze dojít k závěru, že je snaha o rovnováhu mezi společnými pravidly a způsoby práce, které však nezasahují do suverenity členských států, které jsou zodpovědné za ochranu vnějších hranic.

2.3.1 Současná podoba Schengenského systému

V současné době tvoří společný Schengenský prostor 26 evropských zemí, z čehož je 22 členských států Evropské unie a čtyři přidružené státy, kterými jsou Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Všechny státy EU jsou součástí Schengenu s výjimkou šesti: Irsko a Spojené království se připojily jen částečně. Vyjednaly si výjimku, že mohou nadále provádět kontroly na svých hranicích. Přesto se účastní například policejní a soudní spolupráce, boje proti drogám a jsou napojeny do Schengenského informačního systému. Kypr, Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko mají k Schengenu přistoupit. Od roku 1999 je to jedna z podmínek členství v EU.

Obrázek č. 1 Schengenský prostor



Zdroj: Evropský parlament. Schengen: průvodce evropským prostorem bez hranic [online]. europarl.europa.eu, [cit. 26. října 2019] Dostupné na <<https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/security/20190612STO54307/schengen-pruvodce-evropskym-prostorem-bez-hranic>>.

2.3.2 Oblasti schengenské spolupráce

Aby odstranění kontrol na vnitřních hranicích nemělo negativní dopad na vnitřní bezpečnost společně sdíleného prostoru, zavedly schengenské státy vyrovnávací/kompenzační opatření, která jsou detailně stanovena v příslušných právních předpisech (tzv. schengenské acquis) a dále rozvedena v doporučeních pro jejich správnou aplikaci v praxi. Soubor těchto opatření tvoří schengenské standardy, které jsou závazné pro všechny zúčastněné státy. Vysoký standard při zajišťování ochrany schengenského prostoru garantují detailní pravidla rozepisující aktivity jednotlivých států včetně jejich vzájemné spolupráce především v následujících oblastech:

- a) ochrana vnějších hranic
- b) policejní a justiční spolupráce
- c) vízová a konzulární spolupráce
- d) ochrana osobních údajů
- e) Schengenský informační systém

Ochrana vnějších hranic

Největší přínos pro občany Evropské unie je zrušení kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru v rámci schengenské spolupráce, přičemž hraniční kontroly zůstaly na vnějších hranicích Schengenu, tedy na hranicích států, které se plně nepodílejí na schengenské spolupráci. V rámci překračování vnitřních hranic schengenského prostoru, nemusí občané absolvovat hraniční kontrolu a při cestování jim postačí platný doklad totožnosti (občanský průkaz nebo cestovní pas). Zrušení vnitřních hranic ale není absolutní a v případě potřeby se vnitřní hraniční kontroly znovu obnoví a to například při konání evropských summitů, summitů NATA nebo při evropských sportovních akcích apod., a to především s cílem posílit bezpečnost pořádající země. Překračování vnitřních pozemních hranic není omezeno žádnou provozní dobou hraničních přechodů; zábrany bránící volnému průjezdu byly naopak odstraněny. Hraniční kontroly zůstaly zachovány při letech překračujících vnější hranice schengenského prostoru, tj. při cestování do zemí mimo Schengen.⁸¹

Významným subjektem, který hraje významnou roli při ochraně hranic je Evropská agentura pro pobřežní a pohraniční stráž (FRONTEX), která má zejména zajišťovat koordinovanou spolupráci členských států při ochraně vnějších hranic Evropské unie. FRONTEX v rámci ochrany vnějších hranic EU spolupracuje s dalšími subjekty

⁸¹ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Režim na hranicích* [online]. *Euroskop.cz* [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8756/sekce/rezim-na-hranicich/>>.

odpovědnými za bezpečnost vnějších hranic, kterými jsou: Evropský policejní úřad (EUROPOL), Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci (EUROJUST), Satelitní středisko Evropské unie (SatCen), Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA), Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EFCA), Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL), Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) a další.

Policejní a justiční spolupráce

Volný pohyb osob a zrušení kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru měl i negativní vliv v souvislosti s překračováním hranic pachateli trestných činů, kteří se pohybují volně bez důsledné kontroly. I přes absenci hraničních kontrol musí všechny příslušné orgány schengenských států intenzivně spolupracovat. Přeshraniční spolupráce je velmi důležitá při vymáhání práva, jehož hlavním úkolem je předcházení trestné činnosti v Evropské unii. V praxi při odhalování a vyšetřování se spolupráce týká hlavně závažných trestných činů, jakými jsou obchody s drogami, obchodování s lidmi, organizované trestné činnosti, kyberkriminality a v neposlední řadě terorismus.⁸² Jestliže má být Unie prostorem svobody bezpečnosti a práva založených na dodržování základních práv, musí být účinná policejní spolupráce a agentury musí spolu dostatečně komunikovat a sdílet své informace.

Úzká přeshraniční spolupráce policejních složek jednotlivých členských států umožnila pronásledování pachatelů trestných činů přes státní hranice, kde by měla končit pravomoc policejním orgánů, což by znamenalo, že by musel policejní orgán na státní hranici zastavit. Přeshraniční pronásledování má svá pravidla, přičemž policejní orgán na území druhého schengenského státu se musí řídit stanovenými limitujícími podmínkami, tedy dodržovat určitá pravidla a omezení, zejména respektování právního řádu. Omezení policejního orgánu na území jiného státu spočívá hlavně v použití zbraně, která může být použita pouze v nutné obraně nebo při zadržení a zatčení pronásledované osoby, kterou však musí zadržet a zatknout vnitrostátní policie, na jehož území se osoba nachází až na výjimečné případy. Dalším omezením je omezena možnost vstupu do obydlí či na pozemek, které nejsou veřejně přístupné.

Důležitým nástrojem vzájemné spolupráce v trestní oblasti je tzv. evropský zatýkácí rozkaz, který je „*soudní rozhodnutí, které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát*

⁸² MILT, Kristiina. europarl.europa.eu: Policejní spolupráce. [online]. www.europarl.europa.eu [cit. 28. září 2019]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/156/policejni-spoluprace>>.

zatkli a předal hledanou osobu za účelem trestního stíhání, výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření, spojeného s odnětím osobní svobody.“⁸³

Justiční spolupráce zahrnuje jak faktickou součinnost příslušných ministerstev, soudů a jiných orgánů v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí, tak i legislativní činnost, která má zejména zabezpečit extradici mezi členskými státy, slučitelnost dalších předpisů, zejména trestního řízení, koordinovat normy o příslušnosti soudních a jiných orgánů činných v trestních řízeních a zejména koordinovat i hmotněprávní trestní úpravy, týkající se organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.⁸⁴ Od vytvoření prostoru spravedlnosti, svobody a bezpečnosti, ve kterém se zboží, osoby a služby volně pohybují, je přeshraniční policejní spolupráce více než kdy jindy nezbytná při přispívání k efektivní bezpečnostní unii. Evropská unie usiluje o usnadnění spolupráce mezi členskými státy s cílem dosáhnout rychlejší, bezpečnější a strukturovanější spolupráce.

Vízová a konzulární spolupráce

Dalším nástrojem regulace přílivu osob a eliminace v překračování hranic nežádoucích osob či osob představující bezpečnostní riziko, je právě harmonizovaná společná vízová politika. Vízová politika platí v rámci celé Evropské unie, takže nejen mezi státy schengenského prostoru. Společná vízová politika je tak dalším prvkem schengenské spolupráce, která dopomáhá k fungování schengenského prostoru. Stejně jako podílení se na vytváření a následné uplatňování stejných pravidel a standardů ochrany vnějších hranicích, i vytváření a dodržování jednotných postupů při vydávání krátkodobých (schengenských) víz si klade za cíl zejména eliminovat potencionální migrační či bezpečnostní rizika.

Schengenské státy navíc harmonizovaly podmínky pro krátkodobý pobyt na svém území, tím bylo zavedeno tzv. schengenské vízum, které opravňuje držitele pobývat na území kteréhokoliv státu v celém schengenském prostoru. Pobyt na území EU v rámci Schengenu nesmí překročit podle unijních předpisů 90 dnů v 180-denním období. Těchto 90 dní se v rámci krátkodobých víz uplatňují u příslušníků třetích zemí bez i s vízovou povinností. Občané s vízovou povinností mají pobyt omezen počtem dnů, na které je vízum vydáno.

Dlouhodobá víza, povolení k pobytu nebo získání státního občanství nebylo harmonizováno a zůstalo v kompetenci legislativní úpravy jednotlivých členských států, které

⁸³ Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkaz, článek 1 odst. 1

⁸⁴ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Oblasti schengenské spolupráce*[online]. www.euroskop.cz [cit. 17. září 2019]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/302/sekce/oblasti-schengenske-spoluprace/>

si přijímají vlastní opatření. Ale po dobu max. tří měsíců během šestiměsíčního období umožňuje držitelé platného povolení k pobytu pobývat v jednom státě z celého schengenského prostoru.

V rámci společné vízové spolupráce byl zaveden vízový informační systém, který byl zřízen Rozhodnutím Rady ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS) (2004/512/ES).⁸⁵ Účelem tohoto systému je zlepšit provádění společné vízové politiky, konzulární spolupráci a konzultace mezi ústředními vízovými úřady – usnadněním řízení o žádostech o vízum, zamezením současnému podávání více žádostí o víza do různých členských států (tzv. „visa shopping“), usnadněním boje proti podvodům, usnadněním kontrol na hraničních přechodech na vnějších hranicích a na území států Evropské unie a pomáhat s určením totožnosti každé osoby, která nespĺňuje nebo přestala splňovat podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území zemí Evropské unie.⁸⁶ Vízové systémy jednotlivých členských států měly být napojeny na centrální vízový systém EU, který spravuje Evropská komise a ve kterém se shromažďují veškeré informace o všech osobách žádajících o víza. Centrální systém tyto informace nejen shromažďuje, ale i poskytuje členským státům za účelem jejich kontroly.

Ochrana osobních údajů

Zpracování osobních údajů, tj. údajů, které lze vztáhnout ke konkrétním fyzickým osobám, je nedílnou součástí schengenské spolupráce, neboť sdílení určitých informací (např. o osobách, jimž byl zakázán vstup na území některé schengenské země, nebo o odcizených vozidlech) je nezbytnou podmínkou efektivního zajištění bezpečnosti v schengenském prostoru. Vzhledem k tomu, že mezi jednotlivými členskými státy je předáváno velké množství nejrůznějších informací, přičemž v naprosté většině se jedná o údaje citlivého charakteru, jejichž zneužití či ztráta mohou vést k výraznému zásahu do osobnostních práv jednotlivce, je v rámci schengenského prostoru věnována velká pozornost také ochraně osobních údajů.

Pro shromažďování, ukládání, předávání či jiné zpracování osobních údajů v souvislosti se schengenskou spoluprací jsou proto stanovena striktní pravidla (a to jak na mezinárodní úrovni, zejména v Schengenské prováděcí úmluvě, tak i ve vnitrostátním právu členských států), přičemž kontrola jejich dodržování je svěřena nezávislým dozorovým orgánům. Každý

⁸⁵ Jeho účel a funkce jsou vymezeny Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (dále jen „Nařízení o VIS“).

⁸⁶ Úřad pro ochranu osobních údajů. *Vízový informační systém* [online]. www.uouu.cz [cit. 26. září 2019]. Dostupné na <<https://www.uouu.cz/vis-vizovy-informacni-system/ds-3281/p1=3281>>.

občan má právo na přístup ke svým osobním údajům v SIS a může požádat o jejich opravu nebo výmaz. Pokud nejste občanem EU, můžete se s takovou žádostí obrátit na konzulát kteréhokoliv státu schengenského prostoru. Pokud jste občanem některého státu Schengenu, můžete se s žádostí obrátit buď přímo na příslušný vnitrostátní orgán odpovědný za vydání daného upozornění, nebo věc řešit nepřímo prostřednictvím vnitrostátního orgánu pro ochranu údajů.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, nové obecné nařízení Evropské unie (EU) o ochraně osobních údajů („GDPR“) reguluje zpracovávání osobních údajů týkajících se fyzických osob v EU ze strany fyzické osoby, firmy nebo organizace. Nevztahuje na zpracovávání osobních údajů zesnulých osob nebo právnických osob. Tato pravidla se nevztahují na zpracování osobních údajů fyzickou osobou v rámci činnosti čistě osobní povahy nebo činnosti prováděné výhradně v domácnosti, a tedy bez jakékoli souvislosti s profesní nebo obchodní činností. Pokud fyzická osoba používá osobní údaje mimo takovou „osobní sféru“, například pro sociálně-kulturní nebo finanční činnosti, pak musí dodržovat právní předpisy týkající se ochrany údajů.

Schengenský informační systém

Významnou roli při ochraně schengenského prostoru hraje Schengenský informační systém (SIS), který byl zřízen jako nezbytné opatření směřující k omezení bezpečnostních rizik plynoucích z volného pohybu osob a věcí v rámci schengenského prostoru. SIS je rozsáhlá mezinárodní databáze, která umožňuje příslušným útvarům na vnějších hranicích i ve vnitrozemí společného prostoru využívat údaje o osobách a předmětech, které byly do databáze zaneseny v jakékoli jiné členské zemi, a v určitých případech adekvátně reagovat (např. zabránit ve vstupu na území schengenského prostoru osobě, které byl udělen zákaz vstupu v jiné členské zemi, nebo zadržet osobu, která je hledána policií v jiném členském státě). SIS je využíván při provádění hraničních kontrol, policejních a celních kontrol ve vnitrozemí, při řízení o udělování víz, vydávání povolení k pobytu apod.

Za účelem účinnějšího zajištění bezpečnosti v rámci schengenského prostoru, který se od podpisu dohody značně rozrostl, bylo nezbytné dosavadní spolupráci přizpůsobit aktuálnímu stavu a společenskému i technologickému vývoji. Proto byl dne 9. dubna 2013 spuštěn nový Schengenský informační systém druhé generace (SIS II), který má zvýšit bezpečnost a usnadnit volný pohyb v schengenském prostoru. SIS II umožňuje snadnou výměnu informací mezi orgány hraniční kontroly jednotlivých států, celními a policejními orgány. Nový systém disponuje lepšími funkcemi, zejména možností zadávat biometrické údaje (otisk prstů a fotografie), novým typem záznamů (krádeže letadel, člunů, kontejnerů, platebních

prostředků) nebo možnost propojit různé záznamy (např. záznam o osobě a vozidle). Systém rovněž obsahuje přísnější záruky a pravidla pro ochranu osobních údajů.

Systém SIS je stále největším a nejvyužívanější databází v rámci spolupráce v oblasti justice a vnitra mezi členskými státy EU. SIS prošel reformou v roce 2018⁸⁷, která efektivněji pomůže například v boji s nelegální migrací tak, že bude obsahovat záznamy o občanech třetích zemí, kteří podléhají rozhodnutí o návratu. Posílený systém SIS bude mimo jiné zahrnovat tyto vylepšené prvky:

- a) Nové záznamy o pachatelích trestné činnosti a o rozhodnutích o navrácení:** Dohodnuté změny umožní vkládat do systému SIS záznamy o neznámých osobách hledaných v souvislosti s trestným činem. Kromě toho bude zavedena nová kategorie záznamů pro „rozhodnutí o navrácení“, aby se zlepšilo vymáhání rozhodnutí o navrácení vydaných neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí.
- b) Větší ostrážitost u teroristických trestných činů:** Vnitrostátní orgány budou povinny vytvořit v systému SIS záznam pro případy související s teroristickými trestnými činy a nový záznam o „vyšetřovací kontrole“ s cílem získat klíčové informace.
- c) Posílená ustanovení týkající se pohřešovaných dětí a osob, které potřebují ochranu:** Vnitrostátní orgány budou kromě stávajících záznamů o pohřešovaných osobách moci vytvářet preventivní záznamy o osobách, které potřebují ochranu.
- d) Vymáhání zákazů vstupu:** Všechny zákazy vstupu vydané státním příslušníkům třetích zemí se nyní budou muset povinně vkládat do systému SIS, čímž se umožní jejich uplatňování v celém schengenském prostoru.
- e) Přísnější pravidla na ochranu údajů:** Dohodnuté změny posílí ochranu osobních údajů, neboť reflektují ustanovení nového obecného nařízení o ochraně údajů a ustanovení směrnice o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů policií.
- f) Lepší interoperabilita:** Posílený systém SIS umožní identifikovat podezřelé osoby účinnějším využíváním otisků prstů, otisků dlaní a zobrazení obličeje. Nová vylepšení mají rovněž zajistit plnou interoperabilitu systému SIS s dalšími systémy EU, které se týkají migrace, správy hranic a bezpečnosti.

⁸⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1862 ze dne 28. listopadu 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, o změně a o zrušení rozhodnutí Rady 2007/533/SVV a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1986/2006 a rozhodnutí Komise 2010/261/EU

g) Větší přístup pro agentury EU: EUROPOL bude mít nyní přístup ke všem kategoriím záznamů v systému SIS, zatímco operační týmy Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž budou mít přístup do systému SIS za účelem plnění svých úkolů v hotspotech a na vnějších hranicích.

Ale nové změny Schengenského informačního systému jsou ještě budoucností, která bude aktuální až po roce 2021. Do té doby musí Komise ověřit, zda byly splněny všechny podmínky a následně přijme rozhodnutí, kterým se stanoví datum zahájení provozu „zlepšeného“ Schengenského informačního systému. Dobře fungující informační systém je základem pro společnou organizovanou ochranu vnějších hranic a také může pomoc eliminovat příliv nelegálních migrantů na území členských států Unie. Posílení systému SIS zvýší nároky na pohraniční stráž a policie při pátrání po nebezpečných pachatelích trestných činů a teroristech. Vše by mělo směřovat k vytvoření Evropy, která chrání své občany, kteří by se měli cítit bezpečně ve svých domovech, na pracovištích i na cestách.

2.4 Problematika migrace při ochraně hranic

Účelem ochrany hranic je zabránit nedovolenému překračování hranic, čelit přeshraniční trestné činnosti a zadržovat osoby, které překročily hranice nedovoleným způsobem, nebo přijímat vůči nim jiná opatření. Ochrana hranic by měla účinně bránit osobám v obcházení kontrol na vnějších hraničních přechodech EU a měla by od takového chování účinně odrazovat. S ochranou hranic úzce souvisí pojem migrace.

2.4.1 Migrace

Pojem migrace (latinsky: migratio) znamená přesouvání či přemísťování.⁸⁸ Hlavní roli při ochraně hranic hraje lidská migrace, kterou lze charakterizovat jako pohyb osob z jedné oblasti do druhé s úmyslem se v nové oblasti dočasně či trvale usadit. Podle autorky Vorobyové je migrace *„jakýkoliv územní pohyb obyvatel spojený s přechodem jak vnějších, tak vnitřních hranic správních a územních celků s cílem změnit trvalé místo pobytu a nebo dočasný pobyt na území pro realizaci studijních nebo pracovních činností, bez ohledu na to, jaký vliv mají faktory, které tomu přecházejí.“*⁸⁹ Mezi migraci nelze zahrnout pohyby osob či obyvatel v rámci cestování, turistiky nebo dojíždění za prací, protože v takovém překračování hranic chybí záměr se na novém místě usadit a v tomto případě se jedná o mobilitu.

⁸⁸ Latinský slovník on-line. Migratio [online]. latinsky-slovník.latinsky.cz [cit. 10. října 2019]. Dostupné na <<http://latinsky-slovník.latinsky.cz/latinsko-cesky/>>.

⁸⁹ VOROBYOVA, Olga, TOPILIN, Analoty, MUKOMEL, Vladimir. *Migracia naleseniya: teoria i politika*. Moskva: Ekonomicheskoe obrazovanie, 2012, s 364.

Migraci lze rozdělovat na legální a nelegální. Přičemž legální znamená, že migrant má zákonné právo pobývat na území jiného státu na základě víza nebo povolení k pobytu a nelegální je jejím opakem, kdy osoby migrující přes hranice státu nespĺňují podmínky pro pobyt v cizím státě. Dále je migrace dobrovolná a nedobrovolná tedy nucená. Podle doby trvání se rozlišuje migrace krátkodobá, která trvá do jednoho roku a dlouhodobá trvající nad jeden rok. Podle teritoriální orientace lze rozlišovat migraci vnitřní, která zahrnuje pohyb osob mezi regiony a mezi oblastmi v rámci jednoho státu, kde se nemění počet obyvatel a migraci mezinárodní, která označuje proces stěhování z jednoho státu do jiného, kdy se mění počet obyvatel. V Evropské unii mezi jednotlivými státy je migrace zjednodušena prostřednictvím volného pohybu osob v rámci Schengenského prostoru.

2.4.2 Příčiny migrace

Lidé se stěhují z různých důvodů. Je otázkou, jaké jim přinesou výhody nebo nevýhody přestěhování do jiné země. Mezi hlavní příčiny migrace, které vedou ke stěhování, patří sociální, politické, environmentální a ekonomické důvody. Pohyb obyvatel za prací je důvod ekonomický. Pokud je stěhování zapříčiněno nějakou katastrofou, například povodněmi, výbuchem elektrárny nebo jinou katastrofou, jedná se o environmentální. Za sociální důvod se považuje, když se lidé stěhují za lepší kvalitou životních podmínek nebo za rodinou či přáteli. Diktátorské politické režimy nebo války jsou spojeny s politickými důvody. Dnešní migrační situace je ovlivněna mnoha faktory. Pohyb osob je daleko svobodnější díky otevřeným hranicím, které umožňují bezproblémové překračování hranic jiných států.

Migrační politiky jsou otevřené novým přistěhovalcům, ale největším problémem je narůstající počet uprchlíků, kteří utíkají ze svých zemí z politických důvodů (politické převraty, války), protože se cítí být ohroženi. A druhým problémem jsou ekonomičtí migranti, kteří přichází do jiného státu za účelem zlepšení ekonomické situace. Na rozdíl od uprchlíka ekonomický migrant svou zemí opouští dobrovolně.

2.4.3 Migrační krize v Evropě

Evropa je významným cílem nejen pracovních migrantů, ale také migrantů, kteří migrují z válečných důvodů nebo přírodních katastrof. Po roce 2004, po velkém rozšíření nových členů Evropské unie, kteří postupně vstoupili do schengenského prostoru, čímž se vnější hranice EU změnily, začal zvýšený počet nelegálních migrantů v letech 2007 až 2011. Tento nárůst migrantů a uprchlíků lze přičíst tzv. Arabskému jaru. Od roku 2011 se počet migrantů a uprchlíků zvyšoval z důvodu válečného konfliktu v Sýrii a také z důvodu zhoršení bezpečnostní situace v Libyi.

V roce 2014 začal dramatický růst počtu migrantů, nejen nelegální překračování hranic ale většina z nich se začala dostávat do Evropy po moři. V roce 2014 členské státy EU přijaly kolem 626 tis. žádosti o azyl. Celá migrační krize vyvrcholila v roce 2015, která byla způsobena velkým počtem imigrantů – mezi kterými byli jak uprchlíci, tak ekonomičtí migranti a všichni směřovali do Evropy. Za celý rok 2015 členské státy EU přijaly neskutečných 1 256 tis. žádostí o azyl. Migranti využívali dvě hlavní migrační trasy. První z nich byla Balkánská trasa, která vedla z Turecka přes Egejské moře a Balkán do střední Evropy. Druhá byla Středomořská trasa, která vedla ze severní Afriky přes Středozevní moře do Itálie. V průběhu března 2016 došlo vlivem částečného uzavření Balkánské migrační trasy k výraznému omezení počtu imigrantů přicházejících do střední Evropy.

Od roku 2016 počet uprchlíků a nelegálních imigrantů klesal (viz tabulka č. 1), z větší části zásluhou dohody s Tureckem. Za určitých podmínek, které Evropská unie slíbila Turecku, jedním z nich bylo jednání o vstupu Turecka do EU a druhé urychlení procesu liberalizace vízového režimu pro jeho občany, se Turecko zavázalo, že budou přijímat zpět všechny nelegální migranty, kteří pronikli z jeho území na řecké ostrovy.

Tabulka č. 3 Počet žádosti o azyl v letech 2010-2018

Počet žádostí o azyl v letech 2010-2018					
ROK	2010	2011	2012	2013	2014
Počet žádosti	260 000	302 000	319 000	431 100	627 000
ROK	2015	2016	2017	2018	2019
Počet žádosti	1322 800	1260 900	712 200	638 200	?

Zdroj: autor na základě: Eurostat. *Statistika azylu* [online]. ec.europa.eu, [cit, 12. října 2019].

Dostupné na <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/cs>.

S migrační krizí se snažila EU vypořádat pomocí **kvót**, díky nimž mělo být do konce září 2017 přerozděleno (relokováno) 160 000 žadatelů o mezinárodní ochranu z Itálie a Řecka. Cílem bylo ulevit zemím, které byly zasaženy nejvíce a přerozdělit alespoň část uprchlíků i do zemí do kterých jich, vzhledem k jejich poloze, přichází minimum. Relokace však neproběhly tak efektivně, jak bylo původně plánováno. V květnu roku 2017 bylo přerozděleno jen okolo 20 tisíc uprchlíků a některé země (Česká republika, Polsko, Maďarsko) se odmítly na tomto postupu podílet. Tyto země Evropská komise žalovala u Evropského

soudního dvora. Ve výsledku tak byl „přerozdělen“ jen zlomek z původně plánovaného počtu žadatelů o azyl.

V oblasti migrace pracují decentralizované agentury EU, zvláště pak Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (FRONTEX), která se podílí na řízení a kontrole vnějších hranic; Evropský podpůrný úřad pro otázku azylu (EASO), který pomáhá členským zemím při naplňování jejich povinností, jež jim ukládá azylový systém, a Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (EUROPOL), která podporuje policejní spolupráci mezi členskými státy, mimo jiné i v oblasti převaděčství migrantů. K těmto patří další agentury, které se podílejí na ochraně vnějších hranic a jejich integrované správě.

3. Agentura FRONTEX

Agentura FRONTEX – z francouzského *frontières extérieures* = vnější hranice, je evropská agentura, která řídí operativní kooperace na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Jedná se o agenturu Evropské unie, která byla založena v roce 2004, s cílem zajistit koordinaci při kooperaci na ochraně vnějších hranic Evropské unie.

Agentury EU se od institucí a orgánů EU liší - jedná se o samostatné právní subjekty zřízené za účelem provedení konkrétních úkolů podle práva EU. Poskytují orgánům EU odborné zázemí a pomáhají jim tak při provádění politik a přijímání rozhodnutí. Agentury poskytují orgánům EU a členským státům vysoce specializované know-how z nejrůznějších oblastí. Nejvíce jich spadá do skupiny takzvaných decentralizovaných agentur, které jsou zřizovány na dobu neurčitou a sídlí v různých státech Evropské unie. Věnují se otázkám a problémům, které mají bezprostřední dopad na každodenní život obyvatel EU. Jedná se o oblasti, jako jsou například léčiva, bezpečnost potravin, životní prostředí, pracovní podmínky, bezpečnost dopravy, vzdělávání a další.⁹⁰ A jedna z oblastí je právě ochrana hranic, kterou má v kompetenci agentura FRONTEX.

3.1 Důvody vzniku

Představy o vytvoření institucionalizované podobě hraniční stráže, které nakonec dopomohly k vytvoření agentury FRONTEX, byly výsledkem několika událostí a faktorů. Jedním z faktorů bylo očekávané přistoupení nových členských států, převážně ze střední a východní Evropy, což mělo mít za následek posun vnějších hranic Evropské unie. Původní členské státy EU pochybovali o dostatečné připravenosti při ochraně nových vnějších hranic a o splnění schengenských standardů nových přistupujících států,⁹¹ a s posunem hranic se předpokládala změna migračních toků.⁹² Teroristické útoky 11. září 2001 ve Spojených státech amerických vnesly důležitý impuls pro diskusi o bezpečnosti v Evropě, tj. nutně posílit bezpečnost a zredukovat možnosti rizik v útocích a mezinárodních zločinech. Důležitým faktorem byl problém s odlišnou legislativou a praxí v koncepci

⁹⁰ Evropská unie. Agentury a ostatní subjekty EU. [online]. www.europa.cz [cit. 16. září 2019]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_cs>.

⁹¹ MONAR Jörg, The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management, in M. Caparini and O. Marenin, *Borders and Security Governance*, LIT verlag, 2006. s. 2-3.

⁹² LÉONARD, Sarah. 2009. 'The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy.' *Journal of Contemporary European Research*. 5 (3): 371-388, s. 375-376.

hranic, který způsoboval bezpečnostní nesrovnalosti při kontrolách na hranicích v jednotlivých členských státech, i když existovaly jisté společné schengenské standardy.⁹³

První myšlenky spolupráce k ochraně vnějších hranice Unie byl již v roce 2001 koncept Evropské hraniční stráže, kterou podporovaly státy: Německo, Itálie, Belgie, Francie a Španělsko společně s Evropskou komisí a Evropským parlamentem. Tento koncept však nepodporovaly Velká Británie a skandinávské státy, což mělo za následek na zasedání Evropské rady v Laekenu (prosinec 2001), že Evropská hraniční stráž zatím nevznikne. Následoval v květnu 2002 návrh Evropské komise – dokument: Směrem k integrované správě vnějších hranic, ve kterém Komise definovala pět prvků společné politiky pro řízení vnějších hranic a navrhovala postupné zřizování evropských jednotek hraničních sil. Ale veškerá snaha Komise nepřinesla pochopení všech členských států a některé státy nesouhlasily s integrovaným řízením vnějších hranic.

O dva měsíce později (červen 2002) se na zasedání Rady EU dohodly státy na Plánu řízení vnějších hranic. Spojením Strategického výboru pro imigraci, hranice a azyl (SCIFA) a velitelů národních hraničních stráží vznikla jednotka odborníků pro vnější hranice, která byla hodnocena jako neefektivní a v důsledku toho bylo na zasedání Evropské rady⁹⁴ (červen 2003) v řecké Soluni rozhodnuto, že je potřeba vytvořit nový institucionální mechanismus, který má posílit operační spolupráci a management vnějších hranic. Evropská komise v červenci 2003 předložila Návrh na nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie⁹⁵, který byl 26. října 2004 přijat.

Jedním z důvodů rychlého přijetí nařízení byl fakt, že 1. ledna 2005 měla skončit pětiletá lhůta stanovená Amsterdamskou smlouvou, která měnila podstatu spouřozhodovací procedury, přičemž jednomyslnost Radě měla být nahrazena hlasování kvalifikovanou většinou. Dalším důvodem bylo plánované přistoupení nových členských států, které vzbuzovali obavy o zvýšeném migrační vlně, což vytvářelo tlak k posílení vnějších hranic. První vedlejší výzkumná otázka, za jakých okolností a proč vznikla agentura FRONTEX byla objasněna v této podkapitole.

⁹³ MONAR Jörg, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*, in M. Caparini and O. Marenin, *Borders and Security Governance*, LIT verlag, 2006. s. 3

⁹⁴ Evropská rada. *Závěry Evropské rady (1993-2003)* [online]. consilium.europa.eu 1. října 2003 [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/#>>.

⁹⁵ Evropská komise: *Návrh nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*, 2003.

3.2 Vymezení mandátu

Dne 26. října 2004 byla z Nařízení 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, založena agentura FRONTEX, která zahájila činnost dne 1. května 2005,⁹⁶ „za účelem zdokonalení integrovaného řízení vnějších hranic členských států Evropské unie.“⁹⁷ I přesto kontrola a ostraha vnějších hranic je v kompetenci členských států, agentura jen usnadňuje a zefektivňuje uplatňování stávajících a budoucích opatření Společenství týkajících se řízení vnějších hranic. Činí tak zajištěním koordinace činností členských států při provádění těchto opatření, a tím přispívá k účinné, vysoké a jednotné úrovni kontroly osob a ostraha na vnějších hranicích členských států.⁹⁸

Na základě výše zmíněného nařízení agentura má plnit tyto úkoly:

- a) *„koordinovat operativní spolupráci mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic*
- b) *napomáhat členským státům při odborné přípravě vnitrostátní pohraniční stráže včetně vypracování společných standardů odborné přípravy;*
- c) *provádět analýzu rizik;*
- d) *pokračovat v rozvoji výzkumu významného pro kontrolu a ostrahu vnějších hranic;*
- e) *napomáhat členským státům za okolností, které vyžadují zvýšenou technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích;*
- f) *poskytovat členským státům nezbytnou podporu při organizaci společných návratových operací.“⁹⁹*

Agentura FRONTEX podle článku 15 Nařízení č. 2007/2004 o zřízení agentury FRONTEX, je subjektem Společenství a má právní subjektivitu. Dále je nezávislá ve vztahu k technickým záležitostem a zastupuje jí její výkonný ředitel. „Agentura má v každém členském státě nejširší způsobilost k právním úkonům, kterou přiznává právníkům osobám jeho právo. Zejména může nabývat a zcizovat movitý i nemovitý majetek a vystupovat před soudem.“¹⁰⁰ Sídlem agentury bylo jednomyslným rozhodnutím Rady zvoleno polské město Varšava. Jasně definovaná politika Společenství v oblasti vnějších hranic EU, která „směřuje k vytvoření integrovaného systému řízení zajišťující jednotnou a vysokou úroveň kontroly a ostrahy, která nezbytně

⁹⁶ Nařízení 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, článek 34.

⁹⁷ „Tamtéž“ článek 1 odst. 1.

⁹⁸ „Tamtéž“ článek 1 odst. 2.

⁹⁹ „Tamtéž“ článek 2 odst. 1.

¹⁰⁰ „Tamtéž“ článek 15.

provází volný pohyb osob v rámci Evropské unie a je základní součástí prostoru svobody, bezpečnosti a práva. K tomuto účelu se předpokládá stanovení společných pravidel pro standardy a postupy pro kontrolu vnějších hranic. ¹⁰¹

V rámci své působnosti v oblasti operativní spolupráce FRONTEX koordinuje společné operace a pilotní projekty. Ty mohou být zahájeny na základě návrhů členských států nebo z iniciativy agentury po dohodě s dotčenými členskými státy. Agentura může dát členským státům, které se účastní těchto společných misí, k dispozici své technické vybavení.¹⁰² Pro členské státy, které požádají o pomoc v situaci, kdy čelí zátěžovým situacím při plnění svých závazků s ohledem na kontrolu a ostrahu vnějších hranic organizují agentura FRONTEX technickou a operativní pomoc.

Agentura může napomáhat v otázkách koordinace mezi dvěma nebo více členskými státy za účelem vyřešení obtíží na vnějších hranicích nebo vyslat své odborníky, aby po potřebnou dobu napomáhali příslušným vnitrostátním orgánům dotčených států.¹⁰³ Agentura má usnadňovat operativní spolupráci mezi členskými státy a třetími zeměmi. Může také spolupracovat s agenturou EUROPOL a mezinárodními organizacemi příslušnými pro záležitosti, které se dotýkají její působnosti.

3.3 Přeformulování mandátu

Na základě nařízení č. 2007/2004, kterým byla založena agentura FRONTEX prošla v průběhu let třemi revizemi. V roce 2007 byla první, druhá v roce 2011 a v září 2016 proběhla zatím poslední revize. Všechny revize reagovaly na rostoucí bezpečnostní hrozby a na zvýšenou nelegální migraci.

První revize

V září 2007 bylo přijaté nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 (dále jen „RABIT“), které změnilo a doplnilo nařízení o založení agentury FRONTEX z roku 2004. Toto nařízení dalo za vznik rychlým pohraničním zásahovým týmům známým pod zkratkou RABITs (Rapid border intervention teams). *„Tímto nařízením se zřizuje mechanismus, jehož účelem je poskytování rychlé operativní pomoci na omezenou dobu žádajícímu státu, který čelí naléhavé a mimořádné situaci, zejména přílivu velkého počtu*

¹⁰¹ Nařízení 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, bod 1.

¹⁰² BRICHÁČEK, Tomáš. *Evropská pohraniční a pobřežní stráž – analýza*. [online]. www.obcinst.cz [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na < <http://www.obcinst.cz/evropska-pohranicni-a-pobrezni-straz-analyza/>>.

¹⁰³ „Tamtéž“

státních příslušníků třetích zemí usilujících o nedovolený vstup na území členského státu přes určitá místa vnějších hranic, a to v podobě pohraničních jednotek rychlé reakce (RABITs).“¹⁰⁴

Účelem rychlého zásahu na hranicích je poskytnout okamžitou pomoc členskému státu, který je na své vnější hranici pod naléhavým a výjimečným tlakem, zejména v souvislosti s velkým počtem státních příslušníků třetích zemí, kteří se snaží nelegálně vstoupit na území členského státu. Intervence spočívají na fondech rychlé reakce 1500 důstojníků a vybavení z členských států, které jsou povinny je poskytnout - důstojníkům a personálu do pěti dnů a vybavení do 10 dnů. Členský stát zahajuje postup k zahájení rychlého pohraničního zásahu tím, že o něj požádá, spolu s popisem situace, možných cílů a jeho potřeb. Výkonný ředitel agentury FRONTEX může vyslat odborníky, aby zhodnotili situaci, a o žádosti okamžitě informuje správní radu agentury. Výkonný ředitel musí do dvou pracovních dnů rozhodnout, zda zahájí rychlý zásah, přičemž o svém rozhodnutí uvědomí dožadující členský stát a správní radu. Členové týmů mohou vykonávat úkoly a vykonávat pravomoci podle pokynů a za přítomnosti pohraniční stráže členského státu, který žádá o pomoc.¹⁰⁵

Tímto nařízením nedošlo k posunu směrem k supranacionálnímu vládnutí a společné politice v řízení vnějších hranic, protože členské státy mají stále zodpovědnost za kontrolu a ochranu vnějších hranic EU. V následujících letech se začalo hovořit o nutnosti posílení agentury, hlavně v oblasti námořních operací ve spolupráci se třetími státy. Dále také snaha o zřízení regionálních poboček agentury a větší důraz kladen na společné návratové operace. Výsledkem jednání byla již druhá revize nařízení týkající se agentury FRONTEX.

Druhá revize

Dne 25. října 2011 bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1168/2011, které doplňuje původní nařízení Rady zakládající agenturu FRONTEX z roku 2004. Jedním z klíčových úspěchů Parlamentu bylo vložení ustanovení o zajištění plného dodržování lidských práv ve všech činnostech agentury Frontex. Na žádost poslanců zaměstná agentura „osobu zodpovědnou za základní práva“ a vytvoří „poradní fórum pro základní práva“, s cílem pomáhat v těchto otázkách správní radě agentury. A dále podle nových pravidel může být mise FRONTEXU v případě porušování lidských práv pozastavena nebo zrušena. Mezi nové úkoly

¹⁰⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 článek 1 odst. 1.

¹⁰⁵ FRONTEX. *Rychlé intervence* [online]. Frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>>.

agentury bude patřit poskytování pomoci členským státům v situacích, které mohou zahrnovat humanitární pomoc a záchrany na moři.¹⁰⁶

Evropskému parlamentu se zasadil o vytvoření „Evropské jednotky pohraniční stráže,“ které by měly zlepšit efektivitu agentury sjednocením současných společných podpůrných jednotek a pohraničních jednotek rychlé reakce. Hlavním úkolem nově vytvořené jednotky budou společné operace, rychlé zásahy a pilotní projekty. Vytvoření jednotek evropské pohraniční stráže - European Border Guard Teams (dále je EGBT) poskytuje agentuře personální základnu pro provádění jejich operačních aktivit. Povinnost členských států účastnit se zastoupením svých členů pohraniční stráží na složení EGBT je tímto nařízením. Pro každý členský stát to znamená, že musí mít vlastní národní základnu pro účast EGBT alespoň v minimálním počtu. Základem pro EGBT byly předchozí jednotky rychlé akce RABIT (Rapid Border Intervention Teams), vytvořených dle Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007. Jednotky RABIT po svém historicky prvním a také posledním nasazením v Řecku roku 2010 a 2011 zanikly, mechanismus rychlé intervence ale zachován zůstal.

EUROSUR

Snaha o posílení pravomocí a odpovědností FRONTEXu neustále pokračovala, a to hlavně ze strany Evropského parlamentu. Výsledkem bylo přijetí nařízení EP a Rady č. 1052/2013,¹⁰⁷ kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR), který poskytne příslušným orgánům a také agentuře infrastrukturu a nástroje potřebné ke zlepšení jejich situační orientace a schopnosti reakce na vnějších hranicích členských států Unie pro účely odhalování nedovoleného přistěhovalectví a přeshraniční trestné činnosti, předcházení těmto jevům a boje proti nim, jakož i za účelem přispění k zajištění ochrany a záchrany životů migrantů. Cílem EUROSURu je zlepšení správy vnějších pozemních a námořních hranic EU prostřednictvím lepší výměny informací mezi členskými státy a agenturou pro správu hranic EU Frontex. Patří mezi ně sdílení, v reálném čase a prostřednictvím chráněné komunikační sítě, dat a informací různých orgánů a sledovacích nástrojů, například satelitů či systémů hlášení lodí.

Třetí revize

Dne 14. září 2016 byla agentura rozšířena a modernizována nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1168/2011 a stala se „Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž,“ čímž kromě řízení migrace dostala za úkol i správu hranic a získala větší

¹⁰⁶ FRONTEX. *Nový ochránce lidských práv a nové pravomoci*[online]. Frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20110913IPR26455/frontex-novy-ochrance-lidskych-prav-nove-pravomoci>>.

¹⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR).

odpovědnost v oblasti boje proti přeshraniční trestné činnosti. Agentura FRONTEX je nyní považována za jeden ze základních pilířů prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU. Součástí jeho mandátu se oficiálně staly taktéž pátrací a záchranné operace, pokud jsou zrovna zapotřebí v rámci ostrahy námořních hranic.

Podle článku 1 tohoto nařízení Evropská pohraniční a pobřežní stráž má za úkol účinně řídit překračování vnějších hranic Unie, což *„zahrnuje řešení migračních výzev a případných budoucích hrozeb na těchto hranicích, a tím přispívání k řešení závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem s cílem zajišťovat vysokou úroveň vnitřní bezpečnosti v Unii při plném dodržování základních práv a zachování volného pohybu osob na jejím území.“*¹⁰⁸ Evropská pohraniční a pobřežní stráž se skládá z Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž a vnitrostátní orgány členských států odpovídající za správu hranic.

Primární odpovědnost za ochranu vnějších hranic zůstala členským státům ale podle článku 5 odst. 1 tohoto nařízení Evropská pohraniční a pobřežní stráž *„provádí evropskou integrovanou správu hranic jako sdílenou odpovědnost agentury a vnitrostátních orgánů, které jsou odpovědné za správu hranic, včetně pobřežní stráže, jestliže vykonává operace v rámci ostrahy námořních hranic a jakékoli jiné úkoly spojené s ochranou hranic.“*¹⁰⁹ Dříve za správu hranic nesly odpovědnost výlučně členské státy a tímto nařízením nastala změna.

Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži vstoupilo v platnost dne 6. října 2016. Rozšířený a posílený mandát je motivován nutností revidovat poslání, vizi a hodnoty, z nichž agentura vychází. Tento proces přepracování mandátu však trval až do konce roku 2017. Spolu s přijetím Programového dokumentu na období 2018–2021 správní rada rovněž přijala revidované poslání, vizi a hodnoty agentury. Společná vize a poslání Evropské pohraniční a pobřežní stráže je základem pro sladění očekávání jejich zúčastněných stran s výstupem technické a operativní strategie pro evropskou integrovanou správu hranic (viz. Obrázek č. 2).

¹⁰⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži, článek 1.

¹⁰⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži, článek 5 odst. 1.

Obrázek č. 2 Vize, poslání a hodnoty



Zdroj: FRONTEX. *Vize, poslání a hodnoty* [online]. www.frontex.europa.eu, [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.

Na základě přísného dodržování základních práv, v duchu sdílené odpovědnosti a v souladu se zásadami transparentnosti a odpovědnosti je toho dosaženo prostřednictvím činností prováděných na evropské a vnitrostátní úrovni, které jsou zaměřeny na kontrolu vnějších hranic společně a plně integrovaným způsobem, napříč oblastmi politiky, přes hranice a v různých orgánech. Evropskou integrovanou správu hranic provádí Evropská pohraniční a pobřežní stráž a její partneři čerpající z kultury, která podporuje základní hodnoty profesionality, respektu, spolupráce, souladu, transparentnosti, odpovědnosti a základních práv.

Agentura FRONTEX se během několika let měnila, získávala pravomoci a posilovala svoje možnosti při ochraně vnějších hranic EU. Ale jaká revize znamenala největší změnu? První revize znamenala vytvoření rychlého pohraničního zásahového týmu (RABITs), který poskytne okamžitou pomoc členským státům při ochraně hranic. Druhou revizí nařízení o agentuře FRONTEX nepřišlo posílení mandátu, ale jen několik rozšíření pravomocí a posílení lidských kapacit. A při nedodržování lidských práv lze operaci pozastavit nebo úplně zrušit. Byly přeformulovány zásahové jednotky na jednotky evropské pohraniční stráž (EGBT). Až třetí revize přinesla změnu přístupu ochrany vnějších hranic EU pro agenturu FRONTEX, protože nové nařízení stanovilo, že za správu hranic má sdílenou odpovědnost s členskými státy. Z toho plyne, že poslední revize měla největší vliv na posílení mandátu agentury FRONTEX.

3.4 Výkon kompetencí

Agentura FRONTEX by měla evropskou integrovanou správu hranic provádět jako sdílenou odpovědnost společně s vnitrostátními orgány, které jsou odpovědné za správu hranic, včetně pobřežní stráže, jestliže vykonává operace v rámci ostrahy námořních hranic a jakékoli jiné úkoly spojené s ochranou hranic. Zatímco členské státy si ponechávají prvořadou odpovědnost za řízení svých vnějších hranic ve vlastním zájmu a v zájmu všech ostatních členských států, agentura by měla podporovat uplatňování opatření Unie týkajících se správy vnějších hranic posilováním, posuzováním a koordinací činností členských států, jimiž se uvedená opatření provádějí.

S cílem přispívat k účinné, vysoké a jednotné úrovni ochrany hranic a navracení, podle článku 8 nařízení č. 2011/1624, provádí agentura FRONTEX tyto hlavní úkoly:

Analýza rizik

Činnosti agentury Frontex v oblasti analýzy rizik spadají do tří kategorií: strategická analýza, operační analýza a analytika. Strategická analýza je zaměřena většinou na tvůrce strategických rozhodnutí na vysoké úrovni, zatímco operační analýza podporuje společné operace koordinované agenturou Frontex.¹¹⁰ Dále posuzuje rizika ohrožení bezpečnosti hranic EU. Vypracovává obraz modelů a trendů v oblasti nelegální migrace a přeshraniční trestné činnosti na vnějších hranicích. Agentura sdílí svá zjištění se zeměmi EU a Evropskou komisí a využívá je při plánování svých budoucích aktivit. Všechny činnosti agentury Frontex se řídí analýzou rizik. Za účelem zvýšení dostupnosti dat pro analýzu rizika bylo zavedeno automatické zpracování dat, které umožní snížit reakční čas potřebný pro četné žádosti o data, informace a analýzu.

Kromě toho byla provedena příslušná řešení, která umožní členským státům přístup ke zpracovávaným datům, která se vyměňují v rámci sítě analýzy rizik agentury Frontex. Obdobně byl dokončen vývoj sítě analýzy rizik na vzdušné hranici, který členským státům umožní přístup k datům o vzdušné hranici týkajícím se ukazatelů o nelegální migraci. Více než 120 letišť v EU nyní sdílí trendy a vývoj v reálném čase, čímž poskytují agentuře Frontex a členským státům aktuální přehled na úrovni EU pro operativní reakci a analýzu rizik na základě kvalitních informací.

¹¹⁰ FRONTEX. *Analýza rizik* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/monitoring-risk-analysis/>>

Sledování situace

Agentura Frontex neustále sleduje vnější hranice Evropské unie a poskytuje aktuální informace a varování členským státům EU a zemím přidruženým k Schengenu, Evropské komisi a dalším agenturám. V roce 2017 agentura Frontex vyvinula a provedla novou službu fúze dat systému Eurosur – víceúčelový dohled ze vzduchu (MAS, Multipurpose Aerial Surveillance), – což agentuře vůbec poprvé dává schopnost ostrahy v reálném čase. Cílem služby je zlepšit přehled o situaci v přeshraničních oblastech se zaměřením na místa, kde agentura Frontex není z operativního hlediska přítomna.

V rámci služby byl vytvořen evropský tým pro sledování, který má shromažďovat informace z vlastních letadel agentury Frontex nasazených v přeshraničních oblastech ostrahy MAS. Tým získává a analyzuje data v reálném čase a předává je členským státům a jiným partnerům pro operativní návazné činnosti, jako je záchrana nebo zachycení. Se sledováním situací na hranicích úzce souvisí sdílení zpravodajských informací o trestné činnosti. Výsledky sledování získané na hranicích, tj. zpravodajské informace pak sdílí s příslušnými vnitrostátními orgány, Europolem a dalšími evropskými agenturami. Jde o monitorování osob, které jsou podezřelé z účasti na trestné činnosti, kterými je pašování migrantů, obchodování s lidmi a terorismus

Hodnocení zranitelnosti

Agentura provádí každoroční hodnocení kapacity a připravenosti každého členského státu a země přidružené k Schengenu čelit výzvám na svých vnějších hranicích, včetně migračního tlaku. Agentura Frontex nasazuje styčné důstojníky v členských státech EU, aby si zachovala komplexní obraz o ochraně hranic na úrovni EU. Posouzení zranitelnosti přispívá k účinné, vysoké a jednotné úrovni kontroly hranic na vnějších hranicích EU. Umožňují identifikovat a následně navrhnout opatření k odstranění případných slabých stránek, a slouží tak také k předcházení krizi na vnějších hranicích EU.

Metodika, kterou agentura Frontex zavedla v úzké konzultaci s členskými státy a Komisí, je založena na čtyřech hlavních zásadách. Zaprvé stanoví zapojení členských států, aby zajistily vlastnictví výsledků a důsledné uplatňování. Zadruhé jsou zranitelnosti posuzovány průběžně s přihlédnutím k dostupné technické a lidské kapacitě, typu a úrovni hrozeb, kterým jsou členské státy vystaveny, a jejich dopadu. Protože je tato metodika založena na (pravidelně se měnících) rizicích EU, umožňuje tato zásada také jasné rozlišení

od schengenského hodnotícího mechanismu. Zatřetí, přijímá přístup orientovaný na budoucnost, takže provádění doporučení může zabránit rozvoji krizí.¹¹¹

Evropská spolupráce při výkonu funkcí pobřežní stráže

Agentura podporuje spolupráci donucovacích orgánů, agentur EU a celníků na námořních hranicích. Plavidla a letadla vysílaná do jejich operací též shromažďují a sdílejí informace týkající se kontroly rybolovu, odhalování znečištění a dodržování námořních předpisů. Evropská spolupráce v oblasti funkcí pobřežní stráže popisuje společnou práci evropských agentur a vnitrostátních orgánů na námořních hranicích. Funkce pobřežní stráže zahrnují úkoly související s bezpečností a ochranou na moři, jako jsou pátrací a záchranné práce, kontrola hranic, kontrola rybolovu, celní činnosti, vymáhání práva a ochrana životního prostředí.

Tři evropské agentury podporují vnitrostátní orgány při plnění jejich úkolů pobřežní stráže: Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) se sídlem ve Varšavě v Polsku, Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EFCA) se sídlem ve španělském Vigu, Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA) se sídlem v portugalském Lisabonu. Agentura Frontex, EFCA a EMSA podporují členské státy sdílením informací, sledovacími a komunikačními službami, činnostmi v oblasti budování kapacit a analýzou rizik a výměnou informací o hrozbách v námořní oblasti.¹¹²

Je třeba zdůraznit, že spolupráce s ohledem na funkce pobřežní stráže je jedním z nových prvků mandátu agentury Frontex, jenž agentuře umožňuje nezabývat se pouze migrací a migračními toky, ale také chránit bezpečnost vnějších hranic EU, včetně stěžejního boje proti přeshraniční trestné činnosti. Agentura koordinuje víceúčelové námořní činnosti, které zahrnují konkrétní oblasti, zejména Středozemní moře a Atlantský oceán, aby pomohla členským státům EU při plnění funkcí pobřežní stráže a boji proti přeshraniční trestné činnosti na moři. Vedle ochrany hranic zahrnují víceúčelové námořní činnosti úkoly spojené s námořní bezpečností, pátracími a záchrannými operacemi, kontrolou rybolovu, celní kontrolou, obecným prosazováním práva a ochranou životního prostředí.

Návratové operace

Agentura Frontex hraje stále důležitější roli při návratu lidí, kteří nemají právo zůstat v Evropské unii, do jejich domovských zemí. Agentura pomáhá členským státům při koordinaci

¹¹¹ FRONTEX. *Hodnocení zranitelnosti* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>>.

¹¹² FRONTEX. *Návratové operace* [online]. frontex.europa.eu [cit. 16. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/european-coast-guard-functions/>>.

a financování návratových operací, ale může je také zahájit z vlastní iniciativy. Za tímto účelem si může agentura Frontex pronajmout lety a rezervovat místa v komerčních letech. Agentura také pomáhá při získávání potřebných cestovních dokladů pro navracené osoby a poskytuje odborníky, kteří pomáhají při návratu.

FRONTEX v roce 2016 pomohl při 232 návratových operacích, což je rapidní zvýšení oproti roku 2015, při nichž bylo vráceno 10 698 osob. S takovým to počtem operací činil rozpočet 30,5 mil. EUR na návratové operace.¹¹³ Návratové operace organizované jinými členskými státy do takových zemí, jako je Pákistán, Gruzie či Nigérie, proběhly tak, že zahrnovaly mezipřistání v Aténách, aby mohly přistoupit osoby navracené z Řecka. V rámci flexibilních operativních činností při navracení byla podpora poskytována především Řecku, Itálii a Bulharsku.

Vnější vztahy

Spolupráce se zeměmi mimo EU a schengenský prostor je nedílnou součástí mandátu agentury a jednou z jejích strategických priorit. Za účelem zajištění provádění evropské integrované správy hranic agentura Frontex rozvíjí a udržuje síť partnerství s pohraničními orgány v zemích mimo EU, a to zejména se státy sousedícími s EU a se zeměmi původu a tranzitu migrantů. Agentura také nasazuje styčné důstojníky v zemích mimo EU postižených nelegální migrací.

V roce 2017 investovala agentura Frontex do užší spolupráce se zeměmi původu a tranzitu nelegální migrace podél klíčových migračních tras do EU. Zvláštní úsilí bylo věnováno posílení dialogu se zeměmi v jižním sousedství EU, jako je Egypt, Maroko a Tunisko, a přispění k celkovým snahám EU o podporu Libye. Agentura rovněž zahájila jednání o pracovním ujednání s Guineou a Nigerem a dále pokračovala s jednáními se Senegalem. Turecko a region západního Balkánu jsou i nadále významnými prioritami napříč různými oblastmi činnosti agentury.¹¹⁴

Rychlé nasazení a nasazení v terénu

Agentura Frontex je schopna rychle poskytnout pohraniční a pobřežní stráž a vybavení členským státům EU a zemím přidruženým k Schengenu, které čelí mimořádné situaci na svých vnějších hranicích. Členské státy musí na žádost agentury poskytnout až 1 500 příslušníků rezervního týmu pro rychlé nasazení. Účelem rychlého zásahu na hranicích je poskytnout

¹¹³FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_CS.pdf>.

¹¹⁴FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2017* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_CS.pdf>.

okamžitou pomoc členskému státu, který je na své vnější hranici pod naléhavým a výjimečným tlakem, zejména v souvislosti s velkým počtem státních příslušníků třetích zemí, kteří se snaží nelegálně vstoupit na území členského státu.

Při nasazení v terénu poskytuje agentura příslušníky donucovacích orgánů z členských států a zemí přidružených k Schengenu společně s plavidly, letadly a vybavením k ostraze hranic oblastem vnějších hranic, které potřebují dodatečnou pomoc. Vedle ochrany hranic zahrnují operace agentury Frontex úkoly související s bezpečností námořní plavby, bezpečnostními kontrolami, pátrací a záchrannou činností a ochranou životního prostředí.

Výzkum a inovace

Agentura Frontex spojuje odborníky na ochranu hranic s výzkumem a průmyslem, aby bylo zajištěno, že nové technologie splní potřeby orgánů hraniční kontroly. Cílem agentury je tedy ve spolupráci s členskými státy, průmyslem, akademickou obcí a dalšími zúčastněnými stranami určit technická řešení, která by mohla řešit operativní potřeby a která jsou připravena na integraci a testování v reálném operativním scénáři, a poté formulovat doporučení ohledně zavedení těchto řešení do praxe. Aby se ověřila možná řešení a posoudily jejich dovednosti a rovněž aby se určily budoucí potřeby, uspořádala agentura Frontex specializované odvětvové dny a hodnocení a současně poskytuje danému průmyslovému odvětví zpětnou vazbu, pokud jde o jednotlivé výrobky a služby.¹¹⁵

Podpora se rovněž poskytovala jednotlivým vnitřním zúčastněným stranám, pokud jde o zadávání zakázek na technické vybavení. Mezi další činnosti, které se věnuje v rámci inovací je setkávání agentury FRONTEX, orgánů správy a průmyslem, kde sdílejí nové poznatky v oblasti bezpečnosti hranic. Účast na takových setkání zvyšuje povědomí o různých probíhajících událostech a také novinkách. Agentura pomáhá členským státům a Evropské komisi při určování klíčových pohraničních bezpečnostních technologií a vypracovává a provádí rámcové programy EU pro výzkum a inovace v oblasti pohraniční bezpečnosti

Odborná příprava

Agentura Frontex vypracovává společné standardy odborné přípravy pro pohraniční orgány, harmonizuje vzdělávání pohraniční a pobřežní stráže v EU a v zemích přidružených k Schengenu. Cílem je zajistit, aby se cestující setkávali s jednotnými standardy pro hraniční kontrolu bez ohledu na to, kde překročují vnější hranice EU. Také umožňuje, aby pohraniční a pobřežní stráže z různých zemí účinně spolupracovali při nasazení v operacích agentury Frontex.

¹¹⁵FRONTEX. *Inovace* [online]. frontex.europa.eu [cit. 17. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/research/innovation/>>.

Vize agentury Frontex má znamenat excelenci ve vzdělávání a odborné přípravě pohraniční stráže a podporovat rozvoj společné evropské kultury pohraniční stráže s vysokými profesními a etickými standardy. Toho je dosaženo podporou budování kapacit v členských státech a partnerských zemích a vývojem a prováděním harmonizovaných, nákladově efektivních produktů odborné přípravy zaměřených na studenty a založených na provádění přístupu integrované správy hranic. Školící činnosti agentury Frontex se provádějí na základě pravidelných činností a školicích projektů, které jsou vytvářeny společným úsilím agentury Frontex a odborníků z členských států, podporované jinými agenturami EU a mezinárodními organizacemi.¹¹⁶

Společná operace

Společné operace jsou nejviditelnějšími činnostmi agentury. Agentura Frontex nasazuje stovky příslušníků pohraniční a pobřežní stráže, společně s plavidly, vozidly a letadly a jiným vybavením, na pomoc členským státům, které čelí problémům na vnějších hranicích EU. Tyto operace probíhají na evropských námořních a pozemních hranicích, a také na mezinárodních letištích. V současné době se agentura Frontex většinou spoléhá na členské státy EU a země přidružené k Schengenu, že poskytnou specializované příslušníky a vybavení pro její operace, avšak agentura směřuje k leasingu a nákupu svého vlastního vybavení. Agentura Frontex má také k dispozici nejméně 1 500 příslušníků, kteří mohou být nasazeni do pěti dní v případě nutnosti řešit mimořádné události na hranicích EU.

Zatímco námořní operace agentury probíhající ve Středomoří se zaměřují na podporu Itálie, Řecka a Španělska při řešení migračního tlaku, všechny operace agentury rovněž pomáhají při řešení nejrůznějších forem přeshraniční trestné činnosti. Námořní operace zahrnují další úkoly, jako je sledování znečištění a nezákonného rybolovu. Tyto činnosti jsou prováděny ve spolupráci s dalšími agenturami EU, zejména s Europolem, Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost (EMSA) a Evropskou agenturou pro kontrolu rybolovu (EFCA).¹¹⁷

V roce 2016 se agentura Frontex zaměřovala při své operativní činnosti především na oblasti centrálního a východního Středomoří, které zažívaly nejvýznamnější migrační tlaky. Značné operativní zdroje byly vyčleněny i do oblasti západního Balkánu, kudy do EU proudili migranti, kteří do ní vstupovali v Bulharsku a Řecku. V roce 2016

¹¹⁶ FRONTEx. *Odborná příprava* [online]. frontex.europa.eu [cit. 18. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/training/principles/>>.

¹¹⁷ FRONTEx. *Vulnerability Assessment* [online]. frontex.europa.eu [cit. 18. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>>.

se zdvojnásobil počet vyslaných příslušníků vysílaných do operativních oblastí z 2 195 osob v roce 2015 na 5 218 osob.¹¹⁸

Námořní pohraniční činnosti agentury Frontex zastřešovalo pět společných operací, kterými jsou Poseidon, Triton, Hera, Indalo, Minerva. Činnosti agentury Frontex na pozemní hranici probíhaly pod záštitou čtyř společných operací – Kontaktní místa na pozemních hranicích, Koordinační místa, Flexibilní operativní činnost – pohraniční kontroly a pohraniční dohled. Společné operace koordinované agenturou FRONTEX na mezinárodních letištích EU zastřešovalo několik společných operací např. Pegasus nebo Vega Children, která zajišťovala odhalování nezletilých osob bez doprovodu.

Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž získala po revizí stávajícího nařízení nové pravomoci, přičemž bude mít agentura více lidských zdrojů i technického vybavení a její rozpočet bude navýšen. Mezi nově získanou pravomoc agentury je dohled nad činností členských států, kterých se týká správa vnějších hranic EU. Dále agentura získala významnou roli při navracení občanů třetích zemích, kteří na území některého členského státu pobývají neoprávněně. Sama agentura bude moci navrhnout organizaci návratových operací členským státům, tím by mělo dojít ke zlepšení navracení ilegálních migrantů, kdy v minulosti to bylo možné jen na žádost členského státu. Jedním z nových prvků mandátu agentury FRONTEX, jenž agentuře umožňuje nezabývat se pouze migrací a migračními toky, ale také chránit bezpečnost vnějších hranic EU, včetně stěžejního boje proti přeshraniční trestné činnosti.

Nové nařízení o agentuře Frontex upravuje ustanovení o pořizování technického vybavení a povinnostech členských států přispívat do rezerv, které v minulosti vážlo. Protože agentura nemá vlastní jednotky a spoléhá na rezervy členských států. Změna agentury není zanedbatelná, v určitých pravomocích posílila a existující dotvořila. Posílená agentury FRONTEX s novými pravomocemi se stala aktérem, který určuje směr a v některých situacích budou podřízeny i vnitrostátní složky. I přes posílení pravomoci má agentura roli koordinátora, protože stále jí schází vlastní donucovací prostředky (pravomoci) vůči členským státům, ve kterých své operace provádí jen se souhlasem dotyčného státu a také pod jeho velením.

¹¹⁸FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016* [online]. frontex.europa.eu [cit. 19. září 2019]. Dostupné na < https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_CS.pdf>.

4. Aplikace konceptu AP (agent-principál) na FRONTEX

Tato kapitola se zabývá aplikací konceptu agent-principál na vztah mezi Evropskou komisí a agenturou FRONTEX. Kapitola řeší třetí vedlejší výzkumnou otázku, do jaké míry lze aplikovat koncept agent – principál na agenturu FRONTEX. Důležitým aspektem vzájemných vztahů obou aktéru je delegace pravomocí. Dále lze identifikovat základní prvky, které jsou pro vztah mezi agentem a principálem klíčové. Jedná se o asymetrii informací, motivační struktury a systém kontroly.

4.1 Delegace pravomocí

Jedním z klíčových hledisek pro fungování celé Evropské unie je právě delegace pravomocí. Protože agentura Frontex byla vytvořena k určitému záměru, nemůže se vztah Evropské Komise a agentury zasadit do tradičního vztahu agent – principál. Agent v podobě agentury Frontex je již vytvořen a principál již nemusí jej vyhledávat. Agent byl vytvořen v podobě agentury Frontex za přispění principála, který se podílel na jeho vzniku a mohl se tak podílet na vytváření jeho podoby, aby si byl jistý, že může splnit delegované úkoly. Postupně byly delegovány nové pravomoci na Evropskou komisi, která své pravomoci začala delegovat na agenturu EU. Právě delegace některých pravomocí Komisí vede ke specializaci a úsporám nákladů.

Agentura má jasně definovaný mandát, který byl během let několikrát posílen. Právě rozsáhlá delegace pravomocí dává agentuře širokou autonomii. Bez zásadního problému, který by požadoval změnu, je agentura samostatná, přičemž principál v podobě institucí EU, (převážně Evropská komise) požaduje podávání zpráv o její činnosti (Annual Activity Report), což jim zaručuje nařízení o FRONTEXU.

FRONTEX („Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie“) vznikla na základě článku 1 nařízení Rady č. 2007/2004 a to „za účelem zdokonalení integrovaného řízení vnějších hranic členských států Evropské unie“¹¹⁹ a zároveň „poskytuje Komisi a členským státům nezbytnou technickou podporu a odborné znalosti v řízení vnějších hranic a podporuje solidaritu mezi členskými státy“.¹²⁰ V celém nařízení, i po několika revizích, najdeme jak má agent plnit svoje delegované pravomoci, bez širšího zájmu principála.

Delegované pravomoci se v současnosti řídí principem institucionální rovnováhy a limity stanovenými v Meroniho doktríně, přičemž není možné delegovat pravomoci, které

¹¹⁹ Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 článek 1 odst. 1.

¹²⁰ „Tamtéž“ článek 1 odst. 3.

obsahují široký rámec diskrece (uvážení). Lisabonská smlouva na vývoj v této oblasti reagovala tím, že Meroniho doktrínu nepřímo převedla v rámci primárního práva do článku 290 Smlouvy o fungování EU. Stále existuje mezera mezi zakotvením přenesených pravomocí v rámci primárního práva a existenci agentur. Lisabonská smlouva nepřinesla žádné větší úpravy v delegaci pravomocí v souvislosti s agenturou FRONTEX.

4.2 Asymetrie informací

Vysoká míra specializace agenta směřuje ve vzájemném vztahu s principálem k asymetrii informací. To může mít za následek, že agent svojí specializaci využívá ve svůj prospěch nebo to použije proti zájmům principála. Infomační asymetrie patří k vymezení vztahu agent - principál, která může vést k vymezení vztahu mezi agenturou FRONTEX a Evropskou komisí.

Každý stávající informační systém v EU pro správu hranic a vnitřní bezpečnost má své vlastní cíle, účely, právní základy, skupiny uživatelů a institucionální souvislosti. Společně poskytují složité schéma příslušných databází. Třemi hlavními centralizovanými informačními systémy, které EU vyvinula, jsou a) Schengenský informační systém (SIS) s širokým spektrem záznamů o osobách a věcech, b) Vízový informační systém (VIS) s údaji o krátkodobých vízech a c) systém EURODAC s otisky prstů žadatelů o azyl a státních příslušníků třetích zemí, kteří vnější hranice překročili neoprávněně. Migrační krize v letech 2015 – 2016 ukázala, že stávající informační systémy v EU pro správu hranic a vnitřní bezpečnost mají širokou škálu funkcí. Ale bohužel nefungují dostatečně.

Agentura připravuje obecné a cílené analýzy rizik na základě společného modelu integrované analýzy rizik, který má uplatňovat jak samotná agentura, tak členské státy. Na základě informací poskytnutých členskými státy poskytuje agentura Frontex vhodné informace o všech aspektech důležitých pro evropskou integrovanou správu hranic, zejména o ochraně hranic, navracení, nezákonném druhotném pohybu státních příslušníků třetích zemí uvnitř EU, předcházení přeshraniční trestné činnosti včetně napomáhání při nedovoleném překročení státní hranice, obchodování s lidmi, terorismu a hrozeb hybridní povahy, jakož i o situaci v sousedních třetích zemích. Díky tomu je možné přijímat vhodná opatření nebo se vypořádat se zjištěnými hrozbami a riziky v zájmu zdokonalení integrované správy vnějších hranic.

Agentura FRONTEX monitoruje vývoj ve výzkumu důležitém pro evropskou integrovanou správu hranic a přispívá k němu. Informace o tomto vývoji předává Evropskému parlamentu, Komisi a členským státům. A dále vyvíjí a provozuje informační systémy, které

usnadňují výměnu informací v souladu s právními předpisy EU o ochraně osobních údajů. To zahrnuje zlepšení výměny informací a spolupráci s ostatními orgány, institucemi a jinými subjekty EU, jako je Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA) a Satelitní středisko Evropské unie, aby informace, kapacity a systémy, které jsou na úrovni EU již dostupné, byly využívány co nejlépe.

V neposlední řadě agentura FRONTEX i nadále provozuje a koordinuje rámec systému EUROSUR a poskytuje nezbytnou pomoc při rozvoji a provozování dalších systémů pro usnadnění procesu ochrany hranic (a vždy věnuje patřičnou pozornost interoperabilitě a propojenosti). Za účelem zvýšení dostupnosti dat pro analýzu rizika bylo zavedeno automatické zpracování dat,¹²¹ které umožní snížit reakční čas potřebný pro četné žádosti o data, informace a analýzu. Kromě toho byla provedena příslušná řešení, která umožní členským státům přístup ke zpracovávaným datům, která se vyměňují v rámci sítě analýzy rizik agentury FRONTEX.

V době největší migrační krize (v letech 2015-2016) čelili pohraniční stráž a především policisté složitému prostředí různě řízených informačních systémů na úrovni EU. Tato složitost vyvolává problémy v praxi týkající se zejména toho, ve kterých databázích by se v dané situaci mělo vyhledávat. Kromě toho ne všechny členské státy byly připojeny ke všem stávajícím systémům.

Evropská komise disponuje vlastním zdrojem informací, přičemž má také možnost se dostat k informacím prostřednictvím různých komunikačních kanálů. Určitě důležitou roli k přístupu k informacím o svém agentovi hraje fakt, že Evropská komise má ve správní radě agentury FRONTEX své zástupce. Evropská komise v některých případech je zapojena do rozhodování v rámci komitologie, jenž hledá společně s členskými státy konsensus při provádění opatření v souvislosti s nelegální migrací. Závěrem lze uvést, že Komise má dostatek informací o svém agentovi, o činnostech, které vykonává.

4.3 Kontrolní mechanismy

Kontrola činnosti agentury prostřednictvím vymezení úkolů FRONTEXu a organizační struktury, která zajišťuje zastoupení členských států v řídicích orgánech agentury, je jedním ze způsobů jak členské státy i evropské instituce, dohlížejí na činnost agentury. Nařízení týkající se agentury však stanovuje i další mechanismy umožňující kontrolu. Přenesení pravomoci na agenturu FRONTEX jako agenta vyžaduje také kontrolu ze strany principála. Na kontrolní činnost v případě agentury není jen jeden principál, ale je jich několik,

¹²¹ Analýza rizik je prováděna Oddělením analýzy rizik (RAU).

příčemž jsou to instituce Evropské unie, jako Evropská Komise, Evropský parlament, Evropský účetní dvůr, Evropský soudní dvůr, agentura OLAF (Evropský úřad pro boj proti podvodům) a samozřejmě členské státy v podobě Rady EU. Každá z těchto institucí provádí kontrolu nad svým agentem.

Zvláštní požadavky na informace stanovuje článek 81 nařízení 2016/1624, kdy Komise do 7. října 2019 a poté každé čtyři roky zadá nezávislé externí hodnocení, které posoudí činnosti agentury FRONTEX, při výkonu svých pravomoci a způsobu uplatňování tohoto nařízení, kterou následně poskytne Evropskému parlamentu, Radě a správní radě. Dále lze provádět kontrolu prostřednictvím rozpočtu, zpřístupnění dokumentů, vnitřní kontroly a také zhodnocení aktivit FRONTEXU.¹²² Mezi další mechanismy kontroly ze strany institucí Evropské unie je na základě nařízení, které dává možnost Evropskému parlamentu a Radě kdykoliv vyzvat výkonného ředitele k podání zprávy o plnění úkolů agentury.

4.3.1 Rozpočet

K zaručení samostatnosti je agentuře Frontex přidělován samostatný rozpočet, jehož příjem tvoří především příspěvek ze souhrnného rozpočtu Evropské unie. Dále se rozpočet skládá z příspěvku od zemí přidružených k provádění a uplatňování schengenského acquis, z finančních prostředků Unie ve formě pověřovacích dohod nebo grantů, z poplatků za poskytované služby nebo z jakéhokoliv dobrovolného příspěvku členských států. Výdaje agentury zahrnují výdaje na její správu, infrastrukturu, provoz a zaměstnance. Každoročně Frontex musí předkládat rozpočtovou zprávu Evropskému parlamentu, Radě EU a Účetnímu dvoru.¹²³ Následující tabulka a graf zobrazují finanční prostředky agentury dle jejich každoročních zpráv o rozpočtu, údaje jsou uvedeny od počátku fungování FRONTEXU od roku 2005 až do roku 2019.

¹²² LÉONARD, Sarah. 2009. 'The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy.' *Journal of Contemporary European Research*. 5 (3). s. 382.

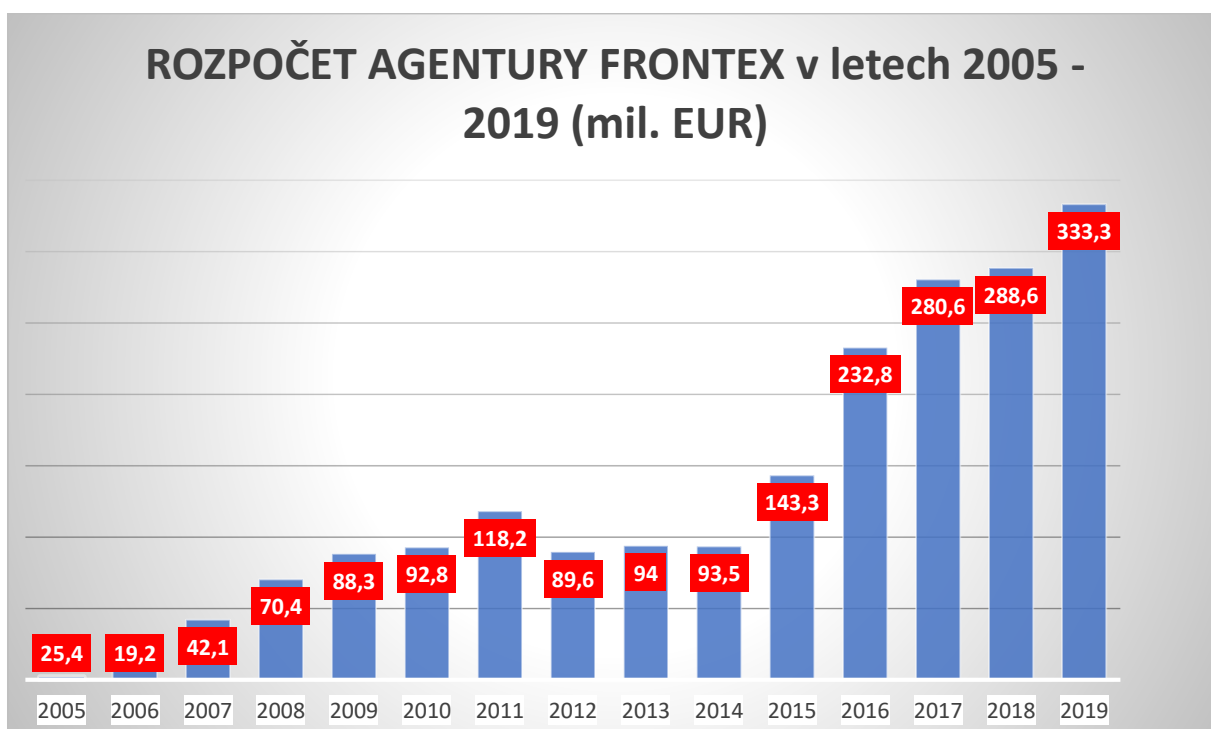
¹²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2011/1624 článek 75.

Tabulka č. 4 Přehled rozpočtů agentury FRONTEX v letech 2005 - 2019

Rozpočty agentury FRONTEX v jednotlivých letech					
rok	Rozpočet (miliony EUR)	rok	Rozpočet (milionech EUR)	rok	Rozpočet (milionech EUR)
2005	25,4	2010	92,8	2015	143,3
2006	19,2	2011	118,2	2016	232,8
2007	42,1	2012	89,6	2017	280,6
2008	70,4	2013	94,0	2018	288,6
2009	88,3	2014	93,5	2019	333,3

Zdroj: autor na základě : FRONTEX. Výroční zprávy o činnosti [online]. www.frontex.europa.eu, [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.

Graf č. 1 Přehled rozpočtů agentury FRONTEX v letech 2005-2019



Zdroj: autor na základě : FRONTEX. Výroční zprávy o činnosti [online]. www.frontex.europa.eu, [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.

Vývoj agentury Frontex je možné sledovat na základě jejího každoročního rozpočtu. Podle grafu je patrné, že navýšení finančních zdrojů prudce vzrostlo v roce 2015 v souvislosti s migrační krizí. Rostoucí výdaje v letech 2016 a 2017 navýšily finanční prostředky pro administrativní výdaje, které mohly posílit zaměstnanecké kapacity agentury. Rozpočet agentury je kontrolován několika principály, v podobě Komise a dalších institucích EU. Právě rozpočet je hlavní prostředek kontroly ze strany všech principálů, protože se na něm podílejí všichni. Pro agenturu FRONTEX je důležitým nástrojem rozpočet, který je podmíněn schválením principálem, přičemž výši rozpočet posiluje možnosti agenta.

Rozpočet agentury plní výkonný ředitel, který vypracuje každý rok návrh odhadu příjmů a výdajů agentury pro následující rozpočtový rok, včetně plánu pracovních míst, a předloží jej správní radě. Správní rada zaujme ke konečné účetní uzávěrce agentury na další rok stanovisko, které předá výkonný ředitel správní radě, Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a Účetnímu dvoru.¹²⁴ Účetní dvůr společně s agenturou OLAF má pravomoc provádět audity a vyšetřování v souladu s jejich příslušnými pravomocemi v rámci poskytování finančních prostředků Unie agenturou.¹²⁵

Celkově tak lze zhodnotit, že jak u prostředků, tak u lidských zdrojů došlo během několika let ke značnému pokroku. Souvisí to s nečekaným nárůstem role agentury v oblasti ochrany hranic, který nebyl při jejím založení předvídan, a také rozvoji některých partikulárních oblastí v posledních letech, jako jsou například společné návratové operace, které jsou podporovány ve všech členských státech. Do roku 2020 bylo cílem navýšit rozpočet agentury FRONTEXU nad 300 milionů eur a počet pracovníků zvýšit na 1 000 stálých zaměstnanců. Plnění výše rozpočtu bylo splněno a počet pracovníků se pomalu zvyšuje k stanovenému cíli.

4.3.2 Organizační struktura

Požadavek na vytvoření určitého modelu organizační struktury agentury byl stanoven již v ustanovení zakládajícího nařízení. „Komise a členské státy by měly být zastoupeny ve správní radě za účelem účinné kontroly činnosti agentury. Správní rada by se měla podle možnosti skládat z operativních velitelů vnitrostátních služeb příslušných pro řízení ostrahy hranic nebo jejich zástupců. Této správní radě by měly být svěřeny pravomoci nezbytné k sestavování rozpočtu, ověřování jeho plnění, přijímání vhodných finančních předpisů,

¹²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624, článek 76

¹²⁵ Tamtéž“ článek 77

vypracování průhledných pracovních postupů pro rozhodování agentury a jmenování výkonného ředitele a jeho náměstka (zástupce).“¹²⁶

Dominantní postavení v rámci FRONTEXu má správní rada, která činí všechna zásadní rozhodnutí. Správní rada mezi jinými činnostmi kontroluje rozpočet agentury, přijímá zprávy o činnosti za uplynulý rok, pracovní program na rok následující i volí ředitele agentury.¹²⁷ Správní rada se skládá z jednoho zástupce z každého členského státu a dvou zástupců Evropské komise. Rozhodnutí jsou přijímána nadpoloviční většinou hlasů všech členů s hlasovacím právem.¹²⁸ Fakt, že naprostá většina zásadních rozhodnutí je tvořena správní radou, která je tvořena především zástupci národních států, zajišťuje, že si členské státy drží nad aktivitami agentury kontrolu. I když agentura FRONTEX chce působit navenek svojí apolitickou povahou, nemůže popřít v pozadí schovanou politickou realitu při ochraně hranic.

Agentura disponuje právní subjektivitou a navenek je zastupována výkonným ředitelem, kterým je od 16. ledna 2015 Francouz Fabrice Leggeri. Podle článku 68 Nařízení „je ve svých povinnostech zcela nezávislý a nepřijímá pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu.“¹²⁹ Dále řídí a zajišťuje běžnou agendu a mezi jeho pravomoci a funkce se řadí provádění rozhodnutí přijatých radou, připravuje pracovní program a zprávu o činnosti agentury, přijímá opatření nezbytná k chodu agentury, sestavuje odhady příjmů a výdajů agentury a další. Správní radě zodpovídá za svou činnost.¹³⁰ Správní rada může výkonného ředitele na návrh Komise odvolat.

Principálové v podobě Evropské Komise, Evropského parlamentu i členských států se zapojují různě v rámci personální kontroly. Jmenování ředitele má v kompetenci Komise, která může navrhnout alespoň tři kandidáty na výkonného ředitele. Jmenování nového ředitele provádí správní rada, rozhodnutím dvoutřetinovou většinou hlasů všech svých členů s hlasovacím právem. Ale před jmenování jsou kandidáti prověřeni příslušným výborem nebo příslušnými výbory Evropského parlamentu. V případě nepřítomnosti výkonného ředitele je pověřen jeho zástupce.

4.3.3 Vnitřní kontrola

Vnitřní kontrola je proces, který pomáhá organizaci dosáhnout svých cílů a udržet operativní a finanční výkonnost při dodržování pravidel a nařízení. Podporuje řádné rozhodování s ohledem na rizika pro dosažení cílů a snížení rizik na přijatelnou úroveň

¹²⁶ „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624, bod 52

¹²⁷ „Tamtéž“ článek 20

¹²⁸ „Tamtéž“ článek 21

¹²⁹ „Tamtéž“ článek 68 odst. 1

¹³⁰ „Tamtéž“ článek 68

nákladově efektivními kontrolami. Vnitřní kontroly se vztahují na všechny činnosti bez ohledu na to, zda jde o činnosti finanční, nebo nefinanční. Vzhledem k rozšířenému mandátu a povinnostem agentury FRONTEX v rámci nového nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci agentura FRONTEX posoudila dostatečnost **rámce vnitřní kontroly** agentury, který je základem pro rámec vnitřní kontroly Evropské Komise.

Aby bylo možné náležitě a účinně zohlednit cíle revize, rozhodla se agentura FRONTEX přejít od přístupu založeného na souladu s předpisy k přístupu založenému na riziku. Tento přístup agentuře umožňuje jednat v souladu se strategickými pokyny, které jsou zajištěné vnitřními kontrolními procesy a mechanismy, jež poskytují výkonnému řediteli přiměřenou jistotu, že agentura vykonává činnost účinně i v případech kontinuity činnosti. Následně dne 22. listopadu 2017 přijala správní rada revidovaný rámec vnitřní kontroly agentury FRONTEX, který stanoví pět hlavních složek (tj. stavebních kamenů, které tvoří základ struktury rámce a podporují agenturu v jejím úsilí o splnění svých cílů), konkrétně pak: 1) prostředí kontroly, 2) posouzení rizik, 3) kontrolní činnosti, 4) informace a komunikace a 5) činnosti sledování. Těchto pět složek je vzájemně propojených a musí být přítomno a musí být účinné na všech úrovních agentury, aby bylo možné považovat vnitřní kontrolu operací agentury FRONTEX za účinnou.

Agentura Frontex nicméně uznává, že vzhledem k výraznému nárůstu jejího rozpočtu (finanční a lidské zdroje) a provádění rozšířených úkolů a povinností, které jí byly svěřeny, musí být systém vnitřní kontroly v dalších letech dále posilován a vylepšován. Samozřejmě systém vnitřní kontroly nemůže, bez ohledu na to, jak dobře je navržen a používán, poskytnout absolutní záruku týkající se dosažení cílů subjektu. Je to způsobeno vlastními omezeními jakéhokoli systému kontroly a možností záměrného lidského zásahu k obejití kontrol.

Závěr

Tato diplomová práce se zabývala agenturou FRONTEX a její úlohou při ochraně vnějších hranic Evropské unie, která úzce souvisí s migrační krizí, která zasáhla celou Evropu a zanechala stopy v každém členském státě Evropské unie. Hlavním cílem práce bylo vyzkoumat, jakým způsobem využívá agentura FRONTEX svoje pravomoci v boji proti nelegální migraci.

Hlavní výzkumná otázka zněla, jaký dopad mělo přeformulování mandátu agentury FRONTEX na výkon jejich pravomocí v kontextu konceptu agent-principál? Přezkum a stanovení nového mandátu agentury FRONTEX přineslo nejen větší úkoly, ale též změnu uplatňovaného přístupu. Zatímco dříve za správu hranic nesly odpovědnost výlučně členské státy, nové nařízení nyní stanoví sdílenou odpovědnost mezi členskými státy a agenturou FRONTEX, která měla být silnější a její mandát měl mít širší působnost a nové pravomoci, které by jí měli umožnit účinně jednat. Na vnějších hranicích by měla působit aktivně a identifikovat slabá místa dříve, než krize nastane.

FRONTEX s novým mandátem uskutečňuje skvělou práci v monitoringu a v návratové politice. Ale u dalších pravomocí je potřeba podpora členských států. Protože i přes rozšíření mandátu má agentura minimální pravomoci a jejich kompetence jsou jen administrativní bez žádné represe. Lze uvést, že přeformulování mandátu agentury FRONTEX nevedlo k výrazné změně postavení agentury v integrované správě hranic. To znamená, že vztah agenta s principálem se prakticky nezměnil, jen byl posílen mandát agentovi v podobě sdílené odpovědnosti při správě hranic.

První vedlejší výzkumná otázka, proč a za jakých okolností vznikla agentura FRONTEX? Agentura FRONTEX byla vytvořena za účelem zdokonalení integrovaného řízení vnějších hranic členských států Evropské unie, jehož má dosahovat podporou aplikace opatření Unie týkajících se správy vnějších hranic a koordinací operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic – to vše při respektování skutečnosti, že za ostrahu svých hranic odpovídají členské státy. Vzniku FRONTEXu předcházelo několik světových událostí, které měly vést k posílení spolupráce v oblasti migrace, azylu a bezpečnosti. Agentura vznikla z důvodu nutnosti posílení ochrany vnějších hranic Evropské unie v důsledku rozpadu Sovětského svazu, teroristických útoků v USA v roce 2001 a východního rozšíření v roce 2004.

Druhá vedlejší výzkumná otázka, jaké nedostatky lze spatřovat ve výkonu pravomocí agentury FRONTEX z hlediska konceptu agent – principál? V článku 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2019 nazvaném „sdílená odpovědnost“, lze

vidět největší problém ve výkonu pravomoci agentury FRONTEX, která provádí evropskou integrovanou správu hranic jako sdílenou odpovědnost společně s vnitrostátními orgány, které jsou primárně odpovědné za správu vnějších hranic. Za správu svého úseku vnější hranice jsou nadále primárně odpovědní jednotlivé státy. K přijetí rozhodnutí o konkrétních činnostech agentury, prováděných na vnějších hranicích kteréhokoli členského státu nebo v jejich bezprostřední blízkosti je nezbytný souhlas daného státu. V článku 5 tohoto nařízení je taxativně uvedeno, že „členské státy zajišťují správu svého úseku vnější hranice ve vlastním zájmu a v zájmu všech členských států v plném souladu s právem EU, podle operativní a technické strategie agentury a v úzké spolupráci s agenturou.“¹³¹ Sdílená odpovědnost je určitým posunem od výlučné odpovědnosti členských států, ale není určitě dostatečná pro agenturu, která má potenciál k větším zásahům proti nelegální migraci.

Třetí vedlejší výzkumná otázka, do jaké míry lze aplikovat koncept agent – principál na agenturu FRONTEX? Aplikace konceptu agent – principál na agenturu FRONTEX a její vztah mezi agenturou a Komisí je proveditelný, ale odhalil několik odchylek od klasického konceptu. Prvním z nich je fakt, že agentura FRONTEX byla vytvořena za určitým účelem, bez nutnosti vyhledání Evropskou komisí (principálem). Dále je to informační asymetrie v podobě omezení v komunikaci agentury FRONTEX s ostatními subjekty, které se podílejí na správě hranic. Více principálů se zdá být lepší variantou konceptu, přičemž každý z nich se zaměří na svojí specifickou kontrolu, která prověří činnost agentury a tím i minimalizuje odchýlení agenta od jeho činností. Evropský parlament spolu s Radou EU vyjednávají legislativní mandáty agentur EU, včetně mandátu agentury FRONTEX, která je jim odpovědná jako agent principálovi.

Migrační krizi v roce 2015 Evropská unie a její členské státy v mnoha ohledech nezvládly. Většina migrantů vstoupila do Schengenu, aniž se podařilo je identifikovat nebo registrovat. Právě Evropská komise a agentura FRONTEX měly hrát důležitou roli při ochraně vnějších hranic EU. Ale největší díl odpovědnosti na ochraně hranic zůstala pořád na členských státech EU, které si ponechali primární odpovědnost.

Agentura FRONTEX posilovala kapacitu členských států v oblasti správy hranic, aby dosáhla svého plného potenciálu, tím, že využila své portfolio jako celek, podporovala interoperabilitu a harmonizaci a upřednostnila opatření, která měly dopad na evropské úrovni. Dále poskytovala služby členským státům a jiným zúčastněným subjektům v souladu

¹³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624, článek 5 odst. 2

s koncepcí EU pro integrovanou správu hranic. Práce představila hlavní pravomoci agentury FRONTEX, které maximálně využila v boji proti nelegální migraci.

Vzhledem k schengenskému prostoru bez vnitřních hranic uvnitř EU byl vytvořen integrovaný systém správy hranic, s cílem účinně řídit překračování vnějších hranic a řešit migrační výzvy. Pro provádění kontrol na vnějších hranicích EU byly zřízeny různé nástroje a agentury, z nichž právě Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (FRONTEX) hraje důležitou roli. V době migrační krizi bylo vidět jak je zásadní začlenění agentury FRONTEX do oblasti ochrany vnějších hranic. Případná kooperace ostatních členských států na ochraně vnějších hranic EU by se těžko představila bez této agentury. Průběžně se zvyšuje rozpočet agentury, tak jako se zvyšuje množství operací, na nichž se agentura podílí. V oblasti ochrany vnějších hranic lze do budoucna očekávat přibývání úkolů a posilování kooperace agentury, z důvodu, že v zemích původu uprchlíků nelze předpokládat stabilizaci prostředí.

Všem zúčastněným je jasné, že není možné nalézt řešení krize v individuálních případech jednotlivých zemí. V Evropské unii byl tak vysoký počet migrantů, že nebylo možné řešit krizi pouze v zemích, které byly nejvíce zasaženy, popř. přístupem dobrovolným, jak tomu bylo v Německu. Krize se musí řešit ve všech členských zemích, tedy společně, nalezení konsensu k vyřešení dané problematiky.

Dne 28. března 2019 dosáhly Evropský parlament a Rada politické dohody, kterou obě instituce potvrdily rozšíření kapacit agentury stálým sborem až 10 tis. operativních zaměstnanců a vybavit agenturu vlastním vybavením do roku 2027 (nařízení Parlament přijal 17. dubna 2019). Dne 8. listopadu 2019 Rada přijala revidované nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž. Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (FRONTEX) bude personálně posílena a vybavena dalším technickým zařízením.

Sbor agentury FRONTEX, který má nyní přibližně 1700 zaměstnanců, se bude postupně rozrůstat s tím, že do roku 2021 by měl čítat 5000 lidí, v roce 2025 8000 a na konečných 10 000 pracovníků by měl dosáhnout v roce 2027. Legislativa zároveň zavádí rezervní tým pro rychlé nasazení v krizových situacích. Hlavním úkolem pracovníků agentury je a bude podpora vnitrostátních orgánů při ochraně a kontrole vnějších hranic. Cílem nového nařízení je také posílení boje proti přeshraniční kriminalitě nebo efektivní navrácení neoprávněných žadatelů o azyl. Agentura má také rozšířit spolupráci s mimounijními zeměmi. Podle nového nařízení bude do rámce Evropské pohraniční a pobřežní stráže začleněn Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) s cílem zlepšit jeho fungování.

V řešení migrační krize lze dojít k závěru, že řešení není v uzavírání a oplocování jednotlivých národních států, ale naopak ve společném evropském postupu. Jedině Evropská

unie se může stát dostatečně silným partnerem pro jednání se zeměmi Blízkého východu a Afriky, jejichž spolupráce je pro zvládnutí migrační krize nezbytná. A první impuls již provedla agentura FRONTEX v Albánii, kde byla zahájena první společná operace na území nečlenské sousední země Evropské unie. Operace představuje na jedné straně novou etapu hraniční spolupráce mezi EU a partnerskými zeměmi západního Balkánu, a na druhé další krok k zajištění plné operativnosti Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž.

I přesto, že agentura FRONTEX hraje významnou roli v ochraně vnějších hranic EU, stále Evropská agentura pro pobřežní a pohraniční stráž provádí evropskou integrovanou správu hranic jako sdílenou odpovědnost společně s vnitrostátními orgány odpovědné za správu hranic. Členské státy EU si stále drží primární odpovědnost za ochranu vnějších hranic. Zvýšený počet zaměstnanců a vlastního vybavení nezmění fakt, že pokud instituce Evropské unie neposílí mandát agentury FRONTEX, bude stále podřízena vnitrostátní jurisdikci daného státu a bude mít „svázané ruce“ v řešení dalších migračních výzev.

V rámci dlouhodobé vize je třeba zdůraznit, že Evropská unie a její členské státy se musí zaměřit na účinnou politiku návratu žadatelů o azyl, kteří neuspěli se žádostí a také návratu nelegálních ekonomických migrantů, kteří nemají nárok na azyl. Plnou podporu Evropské agentuře pro pohraniční a pobřežní stráž by měly poskytnout členské státy EU. A v případě problémů s ochrannou vnějších hranic EU požádat agenturu včas o pomoc. Celkově by se měla EU zaměřit na spolupráci se třetími zeměmi, posílit zahraničně politický rozsah své imigrační politiky. Mělo by dojít ke společnému řešení současných imigračních, azylových a pohraničních výzev.

Seznam použité literatury:

Monografie

BALZACQ, Thierry a Sergi o CARRERA. *Security versus freedom?: a challenge for Europe's future*. Burlington, VT: Ashgate, c2006, xi, 313 p. ISBN 978-075-4648-321.

BARŠOVÁ, Andrea, BARŠA, Pavel. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku, Ediční Řada Monografie: Mezinárodní Politologický Ústav – Svazek 15*, Masaryková Univ., Mezinárodní Politologický Ústav, 2005 str. 308 ISBN 021038756

Broeders, Dennis and Godfried Engbersen. 2007. „*The Fight against Illegal Migration: Identification Policies and Imigrants' Strategies*“ *American Behavioral Scientist*, August 2007, pp. 1592- 1609

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Odvrácená tvář Schengenu*. In: *Vstup do Schengenu: výhody a nevýhody : sborník textů*. Vyd. 1. Praha: CEP, 2008. *Ekonomika, právo, politika*, č. 66/2008. ISBN 9788086547961, ISSN 978-80-86547-96-1.

BUREŠ, Oldřich. *Privatizace bezpečnosti: české a zahraniční zkušenosti*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2013, 318 s. *Politologie (Grada)*. ISBN 978-802-4746-012.

CAPARINI, Marini, MARENIN, Otwin *Borders and National Security Governance: Managing Borders in a Globalised World* , Geneva ,DCAF. 2006, s. 322 ISBN-13: 978-3825894382

ERIKSEN, T. H. *Sociální a kulturní antropologie: příbuzenství, národnostní příslušnost, rituál*. Praha: Portál, 2008. *Moderní dějiny (Občanské sdružení Pant)*. ISBN 978-80-7367-465-6.

FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 805 s. ISBN: 978-80-7325-223-6

FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2015 s. 296 ISBN 978-80-244-4727-8.

HAD, Miloslav a PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, 2001, s. 77 ISBN 80-86345-06-8.

HENDL, Jan. *Úvod do kvalitativního výzkumu*. Praha: Karolinum, 1997. 243 s. ISBN 80-7184-549-3.

HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009 str. 1481. ISBN 978-80-7400-059-1

Hobbing, Peter. (2005) *Integrated Border Management at the EU Level*. CEPS Working Documents No. 227, 1 August 2005. ISBN 92-9079-586-4

HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012. 155 s. Monografie, sv. č. 45. ISBN 9788021059887.

KING, Russell. *Atlas lidské migrace*. 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2008. ISBN 978-80-204-1706-0.

KRATOCHVÍL, Petr. (2008). *Teorie evropské integrace*. Portál, 2008, str. 224 ISBN 978-80-7367-467-0.

LAPID, Yair. 2001. „*Identities, Borders, Orders: Nudging International Relations Theory in a New Direction*“ in Albert, M. – Jacobson, D., Lapid, Y. (eds.): *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press. Str. 390. ISBN: 978-0-8166-3607-5.

MARENIN, Otwin. *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva, DCAF. 2010, s. 170. ISBN 92-9222-117-5.

PIKNA, Bohumil. a Markéta PITROVÁ. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy): vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv : (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. 3. rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, 435 s. ISBN 978-80-7201-889-5.

SKOKAN, Ladislav. *Úvod do politické geografie*. Vyd. 1. V Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 156 s. 2012. ISBN 978-807-4144-677.

VOROBYOVA, Olga, a kol. *Migracia naleseniya: teoria i politika*. Moskva: Ekonomicheskoe obrazovanie, 2012, 364 s. ISBN 978-5-7425-0160-2.

Odborné články:

BRAUN, Dietmar a David H. GUSTON (2003): „Principle-agent theory and research policy: an introduction.“ *Science and Public Policy* 30(5), 302–308. DOI: [10.3152/147154303781780290](https://doi.org/10.3152/147154303781780290)

CARRERA, Sergio. *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Document, No. 261, 22 March 2007 [online]. 2007 [cit. 2017-12-11]. ISSN 9290797029.

CORTINOVIS, R. The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law. *Journal of Contemporary European Research* [online]. 2015, **11**(3), 252 - 267 [cit. 2017-12-11]. ISSN 1815347X.

EKELUND, H. The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach. *Journal of European Integration* [online]. 2014, **36**(2), 99 - 116 [cit. 2017-12-14]. DOI: [10.1080/07036337.2013.809345](https://doi.org/10.1080/07036337.2013.809345). ISSN 07036337.

Frontex: Human Rights Responsibilities. *International Journal of Refugee Law* [online]. 2013, **25**(2), 407-434 [cit. 2017-12-11]. ISSN 09538186

GILARDI, Fabrizio, BRAUN, Dietmar. „*Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie*.“ *Politische Vierteljahresschrift*, 43(1), 2002, 147–161.

GKLIATI, Mariana. Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU. *Common Market Law Review* [online]. 2017, **54**(6), 1895-1897 [cit. 2017-12-08]. ISSN 01650750.

Hofmann, Herwig C. H. (2010) Agency Design in the European Union. Windsor Yearbook of Access to Justice, roč. 28, č. 2, s. 309–323.

HORII, Satoko. The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics* [online]. 2016, **17**(2), 242-258 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1080/23745118.2016.1121002. ISSN 23745118.

HORII, Satoko. It is about more than just Training: The Effect of Frontex Border Guard Training. *Refugee Survey Quarterly* [online]. 2012, **31**(4), 158-177 [cit. 2017-12-08]. ISSN 10204067.

Kasperek B. Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management. In: Geiger M., Pécoud A. (eds) *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. Palgrave Macmillan, London 2010. DOI https://doi.org/10.1057/9780230294882_6 , ISSN 978-1-349-32338-8

Leonard, Sarah. 2009. 'The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy.' *Journal of Contemporary European Research*. 5 (3): 371-388. Dostupné online na: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/239/164>. DOI: <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i3>

LÓPEZ, J.A.Q. European Union, FRONTEX and security in the maritime borders. Towards an European model of humanized security at sea? *Revista de Derecho Comunitario Europeo* [online]. 2012, **41**(16), 57 - 118 [cit. 2017-12-10]. ISSN 11384026

MEISSNER, Vittoria, The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond Borders - the Effect of the Agency's External Dimension (December 10, 2017). TARN Working Paper Series 16/2017, December 2017. Dostupné na <https://ssrn.com/abstract=3085529> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3085529>

Miller, Gary J. (2005): „The Political Evolution of Principal-Agent Models.“ *Annual Review of Political Science* 8(1), 203–225. DOI: [10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840)

Moe, Terry M. (1984) „The New Economics of Organization“. *American Journal of Political Science*, roč. 28, č. 4, s. 739–777

MONAR Jörg, The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management, in M. Caparini and O. Marenin, *Borders and Security Governance*, LIT verlag, 2006. Dostupné na: <http://www.dcaf.ch/Publications/Borders-and-Security-Governance>

MUNGIANU, Roberta. Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control. *European Journal of Migration* [online]. 2013, **15**(4), 359-385 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1163/15718166-00002041. ISSN 1388364X.

NEAL, ANDREW W. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies* [online]. 2009, **47**(2), 333-356 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2008.00807.x. ISSN 00219886.

PALLISTER-WILKINS, P. The humanitarian politics of european border policing: Frontex and border police in evros. *International Political Sociology* [online]. 2015, **9**(1), 53 - 69 [cit. 2017-12-14]. DOI: 10.1111/ips.12076. ISSN 17495687.

PAPASTAVRIDIS, Efthymios. 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law? *Nordic Journal of International Law* [online]. 2010, **79**(1), 75-111 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1163/157181009X12581245929640. ISSN 09027351.

PAUL, Regine. Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration* [online]. 2017, **39**(6), 689-706 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1080/07036337.2017.1320553. ISSN 07036337.

Perkowski, N., 2012: A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford.

POLLACK, Mark A. (1997) Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, roč. 51, č. 1, s. 99–134.

POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava (2017). Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič–zástupce. *Středoevropské politické studie*, [online]. 19(3-4), 215-242. [cit. 20.12.2018] doi:<http://dx.doi.org/10.5817/CEPSR.2017.34.215>

REID-HENRY, S. M. An Incorporating Geopolitics: Frontex and the Geopolitical Rationalities of the European Border. *Geopolitics* [online]. 2013, **18**(1), 198-224 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1080/14650045.2012.691139. ISSN 14650045.

Ross, Stephen A. (1973): „The Economic Theory of Agency : The Principal’s Problem.“ *The American Economic Review* 63(2), 134–139.

STRIK, M. H. A. Frontex en de grenzen van zijn mandaat. *Justitiele Verkenningen* [online]. 2015, **41**(3), 45-58 [cit. 2017-12-11]. ISSN 01675850.

Strøm, Kaare (2000): „Delegation and accountability in parliamentary democracies.“ *European Journal of Political Research* 37, 261–289. DOI: [10.1111/1475-6765.00513](https://doi.org/10.1111/1475-6765.00513)

Weber, Leanne, *The Shifting Frontiers of Migration Control* (2006). Pickering, S. and Weber, L. (Eds) *Borders, Mobility and Technologies of Control*, Springer, Dordrecht. 2006; Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper . Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2551505> DOI: <https://doi.org/10.1007/1-4020-4899-8> 2. ISBN978-1-4020-4898-2

WOLFF, Sarah a Adriaan SCHOUT. Frontex as Agency: More of the Same? *Perspectives on European Politics* [online]. 2013, **14**(3), 305-324 [cit. 2017-12-08]. DOI: 10.1080/15705854.2013.817809. ISSN 15705854.

Worsham, Jeff a Gatrell, Jay (2005) Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relationship. *The Policy Studies Journal*, roč. 33, č. 3, s. 363–376.

Právní předpisy:

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Saarbrücken, 13. Juli 1984). [online]. www.deutschland-undfrankreich.de Berlin: Auswärtiges Amt, [cit. 10. 09. 2019]. Dostupné z: <http://www.deutschland-undfrankreich.de/_article/_docs/81.pdf>.

Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (Úř. věst. C 340, 10.11.1997, s. 1–144). Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:11997D/TXT>>.

Případ 10/56 Meroni v. High Authority. Judgment of the Court from 13 June 1958 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S., v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 10/56. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61956CJ0010:EN:PDF>> (1. 2. 2014).

Úřední věstník Evropské unie. (2004). *Nařízení 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*. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32004R2007>.

Úřední věstník Evropské unie. (2007). *Nařízení 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 nařízení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků*. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?qid=1410098876146&uri=CELEX:02007R0863-20070820>>. Úř. věst. L 199, 31.7.2007

Úřední věstník Evropské unie. (2011). *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1168/2011 ze dne 25. října 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?qid=1410095922414&uri=CELEX:32011R1168>>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní strážci a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES, Úř. věst. L 251, 16.9.2016. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32016R1624&qid=1517997209136>>.

Úřední věstník Evropské unie. (2016) *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)* Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1–52. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1557587070849&uri=CELEX:32016R0399>

Úřední věstník Evropské unie. (2013) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) *Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 11–26* Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1052/oj> ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1052/oj>

Úřední věstník Evropské unie. (2018) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1862 ze dne 28. listopadu 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, o změně a o zrušení rozhodnutí Rady 2007/533/SVV a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1986/2006 a rozhodnutí Komise 2010/261/EU, *Úřední věstník L 312/56, 07/12/2018*. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32018R1862>>.

Úřední věstník Evropské unie. (2002) Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. L 190, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 34), ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009 (Úř. věst. L 81, s. 24, dále jen „rámcové rozhodnutí 2002/584“) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32002F0584>

Úřední věstník Evropské unie (1990). Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, *Úřední věstník L 239, 22/09/2000 S. 0019 – 0062* Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29>

Internetové zdroje a jiné:

Amnesty International – European Council on Refugees and Exiles (2010): *Briefing on Commission Proposal for a Regulation Amending Council Regulation (EC) 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)*.

Babická, K. (2012). Směrem k lidskoprávní dimenzi FRONTEXU?. In: *Migraceonline.cz* [online]. Dostupné online na adrese: (http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/smerem-k-lidskopravni-dimenzi-frontexu#_ftn7)

BŘICHÁČEK, Tomáš. Evropská pohraniční a pobřežní stráž – analýza. 13. 8. 2016 [online]. [cit. 14. srpna. 2019]. Dostupné z: <http://www.obcinst.cz/evropska-pohranicni-a-pobrezni-straz-analyza/>

Evropská komise (2003a): *Návrh nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*.

Evropská komise (2008a): *Sdělení Komise: Zpráva o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX)*.

Evropská komise (2008b): *Sdělení Komise: Prozkoumání vytvoření Evropského systému pro kontrolu hranic (EUROSUR)*.

Evropská komise (2010a): *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*.

Evropská komise (2010b): *Pracovní dokument Komise: Souhrn posouzení dopadů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie*.

Evropská komise (2010c): *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)*, dokument SEC (2010) 0065.

Evropský parlament. Schengen: průvodce evropským prostorem bez hranic [online]. europa.eu, [cit. 26. října 2019] Dostupné na <<https://www.europa.eu/news/cs/headlines/security/20190612STO54307/schengen-pruvodce-evropskym-prostorem-bez-hranic>>.

Evropská rada. Závěry Evropské rady (1993-2003) [online]. europa.eu [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <<https://www.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/#>>.

FŇUKAL, Miloš. UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. *Politická geografie: hranice*. 2014, 41 s. Dostupné z: <https://geography.upol.cz/soubory/studium/e-ucebnice/978-80-244-3901-3.pdf>

FRONTEX. *Odborná příprava* [online]. frontex.europa.eu [cit. 18. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/training/principles/>>.

FRONTEX. *Vulnerability Assessment* [online]. frontex.europa.eu [cit. 18. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>>.

FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016* [online]. frontex.europa.eu [cit. 19. září 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_CS.pdf>.

FRONTEX. *Inovace* [online]. frontex.europa.eu [cit. 17. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/research/innovation/>>.

FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_CS.pdf>.

FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2017* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_CS.pdf>.

FRONTEX. *Návratové operace* [online]. frontex.europa.eu [cit. 16. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/european-coast-guard-functions/>>.

FRONTEX. *Hodnocení zranitelnosti* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>>.

FRONTEX. *Analýza rizik* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/monitoring-risk-analysis/>>.

FRONTEX. *Nový ochránce lidských práv a nové pravomoci* [online]. Frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/pressroom/20110913IPR26455/frontex-novy-ochrance-lidskych-prav-nove-pravomoci>>.

FRONTEX. *Rychlé intervence* [online]. Frontex.europa.eu [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>>.

Latinský slovník on- line. Migratio [online]. latinsky-slovník.latinsky.cz [cit. 10. října 2019]. Dostupné na <<http://latinsky-slovník.latinsky.cz/latinsko-cesky/>>.

MACHOTKOVÁ, Šárka. *Režim na hranicích* [online]. Euroskop.cz [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8756/sekce/rezim-na-hranicich/>>.

MACHOTKOVÁ, Šárka. *Co je Schengen* [online]. www.euroskop.cz [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>>.

MACHOTKOVÁ, Šárka. *Oblasti schengenské spolupráce* [online]. www.euroskop.cz [cit. 17. září 2019]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/302/sekce/oblasti-schengenske-spoluprace/>

MALECHA, Ivo. NÁRODNÍ CENTRÁLA SIRENE. *Schengen v ČR*. 2008. Dostupné na : <http://tinyurl.com/md94nat>

Eurostat. *Statistika azylu* [online]. ec.europa.eu, [cit. 12. října 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/cs>.

MILT, Kristiina. europarl.europa.eu: Policejní spolupráce. [online]. www.europarl.europa.eu [cit. 28. září 2019]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/156/policejni-spoluprace>>.

ŠMÍDA, Zdeněk. *Příručka pohraniční turistikou*. [online]. www.státníhranice.cz [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<http://www.statnihranice.cz/prirucka.pdf>>.

Anotace:

Diplomová práce na téma Role agentury FRONTEX při ochraně vnějších hranic EU se bude zabývat ochranou vnějších hranic Evropské unie agenturou FRONTEX. Jedním z důvodů výběru tohoto tématu je jeho aktuálnost. Migrační vlna zasáhla celou Evropu a dotýká se každého členského státu Evropské unie. Cílem této práce je vyzkoumat, jakým způsobem využívá agentura FRONTEX svoje pravomoci v boji proti nelegální migraci. Text bude analyzovat činnost agentury na základě jejích aktivit obecně v souvislosti s nelegální migrací, a tedy jakým potenciálem může přispět k boji proti tomuto fenoménu. Pro tento účel je třeba zasadit agenturu do kontextu evropské migrační politiky a uchopit pozici tohoto aktéra ve skupině institucí Evropské unie.

Klíčové slova

Agent – principál – migrace – hranice - agentura FRONTEX - Evropská komise
- Evropská pohraniční a pobřežní stráž

Annotation:

Diploma thesis on the role of FRONTEX agency in the protection of the EU's external borders will deal with the protection of the external borders of the European Union by FRONTEX. One the reason for choosing this topic is its topicality. The migration wave has hit the whole of Europe and affects every member state of the European Union. The aim of this work is to examine how FRONTEX uses its powers to fight illegal migration. The text will analyze the Agency's activities on the basis of its activities in general in connection with the illegal migration and, therefore, what potential it can contribute to combating this phenomenon. For this purpose, it is necessary to place the Agency in the context of European migration policy and to grasp the position of this actor in a group of institutions of the European Union.

Key words

Agent - Principal - Migration - Border - FRONTEX - European Commission - European Border and Coast Guard