

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Jakub Štaffa

Role agentury FRONTEX při ochraně vnějších hranic EU

Diplomová práce

Olomouc 2020

Čestné prohlášení

„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 14. dubna 2020

.....
Bc. Jakub Štaffa

Poděkování

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

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)
ESMA	Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (EUROPEAN SECURITIES AND MARKET AUTHORITY)
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)
GDPR	Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GENERAL DATA PROTECTION REGULATION)
MAS	víceúčelový dohled ze vzduchu (Multipurpose Aerial Surveillance)
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 TEAM).
RAU	Oddělení analýzy rizik (RISK ANALYSIS UNIT)
SatCEN	Satelitní středisko Evropské unie (EUROPEAN UNION SATELLITE CENTRE)
SIS	Schengenský informační systém (SCHENGEN INFORMATION SYSTEM)

Seznam tabulek

Tabulka 1 Předpoklady k aplikaci modelu agent – principál	16
Tabulka 2 Delegace pravomocí dle Franchina	19
Tabulka 3 Principy Meroniho doktríny dle Filipce	20
Tabulka 4 Počet žádosti o azyl v letech 2010-2019	42
Tabulka 5 Počet zjištěných nezákonných překročení vnější hranice EU	42
Tabulka 6 Kapacita stálého útvaru agentury FRONTEX do roku 2027.....	51
Tabulka 7 Návrátové operace agentury FRONTEX.....	57
Tabulka 8 Počet zachráněných migrantů při společných operacích.....	60
Tabulka 9 Přehled rozpočtů agentury FRONTEX v letech 2005 - 2019.....	67
Tabulka 10 Zaměstnanci agentury FRONTEX	68

Seznam grafů

Graf 1 Přehled rozpočtů agentury FRONTEX v letech 2005-2019	67
---	----

Seznam obrázků

Obrázek 1 Schengenský prostor	33
Obrázek 2 Vize, poslání a hodnoty.....	50
Obrázek 3 Společné operace od roku 2015	61
Obrázek 4 Organizační struktura agentury FRONTEX	70

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Seznam tabulek	5
Seznam grafů	5
Seznam obrázků	5
Úvod	8
Téma a jeho vymezení	9
Cíle práce a výzkumné otázky	10
Metodologie	11
Dosavadní zpracování tématu	12
1. Koncept agent – principál (agency theory)	15
1.1 Vývoj konceptu	15
1.2 Delegace pravomocí	17
1.3 Kontrolní mechanismy	22
2. Problematika hranic v rámci evropské integrace	25
2.1 Typy hranic	26
2.2 Ochrana hranic	28
2.3 Vývoj spolupráce v oblasti hranic Evropské unie	29
2.3.1 Oblasti schengenské spolupráce	34
2.4 Problematika migrace při ochraně hranic	39
3. Agentura FRONTEX	44
3.1 Důvody vzniku	44
3.2 Vymezení mandátu	45
3.3 Přeformulování mandátu	47
3.4 Výkon kompetencí	52
4. Aplikace konceptu AP (agent – principál) na FRONTEX	63
4.1 Delegace pravomocí	63
4.2 Asymetrie informací	64

4.3 Kontrolní mechanismy	65
4.3.1 Rozpočet.....	66
4.3.2 Organizační struktura	69
4.3.3 Vnitřní kontrola	71
Závěr	72
Seznam pramenů a literatury	76

Úvod

Evropská unie prochází krizí, na jedné straně odchod Spojeného království Velké Británie a Severního Irska 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.

Na jaře 2015 eskaloval počet migrantů a uprchlíků mířících do Evropy takových dimenzí, že některé členské státy Evropské unie nedokázali zvládnout velký počet osob žádající o azyl. Členské státy EU (Itálie, Řecko, Německo, Maďarsko) požadovaly pomoc a řešení této situace, když apelovaly na evropskou solidaritu. Nejvíce zasažené státy jižní Evropy, které se ještě nevzpamatovaly z finanční krize, žádaly o rychlé řešení, které by minimalizovalo vzrůstající tlak na ochranu svých hranic a odlehčilo jejich rozpočtům. Evropská unie a její členové nebyli na takový obrovský příliv migrantů, jak se stále ukazuje, dostatečně připraveni. Po uplynutí více než čtyř 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 byly 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 v roce 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 v letech 2015 a 2016, 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.

Práce je členěna do čtyř kapitol. 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 nad svým agentem.

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), což znamená přechod na hranicích 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). Z důvodu, aby agentura FRONTEX byla chápána v souvislosti s jejich pravomocemi při ochraně vnějších hranic EU byla do práce začleněna tato kapitola problematika hranic, její typy (2.1 Typy hranic), ochrana (2.2 Ochrana hranic) a oblasti schengenské spolupráce, kde jsou uvedeny oblasti, kde členské státy harmonizují standarty ochrany hranic.

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). Agentura FRONTEX působí ve svých činnostech jako koordinátor, který řídí spolupráci mezi členskými státy EU a zeměmi přidruženými k Schengenu. K hlavním činnostem agentury patří např. společné operace, výcvik, výzkum a vývoj, analýza rizik, navracení migrantů a další (3.4 Výkon kompetencí). Cílem je společná

koordinace při ochraně vnějších hranic Evropské unie mezi členskými státy, jejich orgány a agenturou FRONTEX.

Čtvrtá kapitola se bude opírat o případovou studii. Na agenturu FRONTEX je aplikován koncept agent – principál. V poslední kapitole budou představeny základní prvky vztahu mezi agenturou FRONTEX jako agentem a institucemi Evropské unie jako principálem, delegované pravomoci, asymetrie informací a kontrolní mechanismy v rámci 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 jejich pravomocí v kontextu konceptu agent-principál? Samotná aplikace konceptu (agent – principál) 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 ve druhé kapitole, kde se bude práce zabývat problematikou hranic v rámci evropské integrace, a dále podkapitole 3.1, kde jsou upřesněny důvody vzniku agentury. Druhá vedlejší výzkumná otázka, jaké nedostatky lze spatřovat ve výkonu pravomocí agentury FRONTEX z hlediska konceptu agent – principál? Na druhou vedlejší otázku bude nahlíženo ve třetí kapitole (3. Agentura FRONTEX), kde bude představena agentura FRONTEX, její pozice v rámci Evropské unie a schengenského prostoru. Čtvrtá kapitola, která se zabývá aplikací konceptu agent – principál na agenturu FRONTEX, odpoví na třetí vedlejší výzkumnou otázku, do jaké míry lze aplikovat koncept agent – principál na Evropskou agenturu pro pobřežní a pohraniční stráž (FRONTEX)?

Hlavní výzkumná otázka:

1. Jaký dopad mělo přeformulování mandátu agentury FRONTEX na výkon jejich pravomocí v kontextu konceptu agent – principál?

K první výzkumné otázce se následně váží tyto další dílčí, vedlejší výzkumné otázky:

1. Proč a za jakých okolností vznikla agentura FRONTEX?
2. Jaké nedostatky lze spatřovat ve výkonu pravomoci agentury FRONTEX z hlediska konceptu agent – principál?
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 případové studii 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 diplomové práce je určitě ve sběru dat. Případové studie mají velmi blízký vztah k realitě, neboť nedokážou 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 podle autorů případových studií. Autorem první z nich je Robert E. Stake, který rozlišuje případovou studii na *intrinsitní*, *instrumentální* a *kolektivní*.² Protože cílem práce je hlubší pochopení zkoumaného případu, jedná se o studii intrinsitní. Druhým autorem je Robert K. Yin., jehož dělení případových studií je na *deskriptivní*, *exploratorní* a *explanatorní*.³ Práce prověřuje předem stanovené otázky a hypotézy, tím se jedná o studii převážně exploratorní, ale v některých částech i explanatorní, protože práce se snaží o hlubší vysvětlení výzkumných otázek.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

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

² Tamtéž, s. 105-106.

³ Tamtéž, s. 108.

⁴ Tamtéž, s. 108-109.

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 migrace.

Z metodologického hlediska práce představuje případovou, kvalitativně založenou studii doplněnou o kvantitativní prvky v některých částech práce. „*Studie se zaměřuje na jeden jasně tematicky, časově a prostorově ohraničený zkoumaný případ,*“⁵ 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 vyžití 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 a publikacích od zahraničních autorů. V rámci České republiky se tímto tématem zabývá Martin Hrabálek, autor publikace *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní*,⁶ z roku 2012. Cílem této knihy bylo analyzovat, nakolik má agentura FRONTEX, výsostní postavení pro jednání a jak moc je podřízena vlivem a přístupem členských států EU, které si ochranu hranic nechávají jako svoji primární pravomoc.

Ze zahraničních autorů lze zmínit Otwin Marenin, který publikoval *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*,⁷ 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.*“⁸ Ve své práci se opřel již o několik svých dřívějších spisů o hraničních

⁵ FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2015, s. 14.

⁶ HRABÁLEK, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex v ní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012.

⁷ MARENIN, Otwin. *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*. Geneva: DCAF, 2010.

⁸ Tamtéž, s. 8.

kontrolách a politických reformách⁹. Vše doplnil o spolupráci s účastníky, kteří byli zapojeni do integrované správy hranic EU.

Z odborných časopisů a publikací, lze uvést práci Bernda Kasparka, *Borders and populations in flux: Frontex's place in the European Union's migration management* z roku 2010.¹⁰ Andrew W. Neal v roce 2009 ve svém článku *Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX*¹¹ 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*¹² 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 Jörg Monar a *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*,¹³ z roku 2006. Výše zmíněné 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*.¹⁴ Autorka popisuje přeměnu agentury FRONTEX v průběhu let, kdy se mění a zvyšují její úkoly a zdroje. Dále zmiňuje různé druhy spolupráce, mezi které zařazuje spolupráci se třetími zeměmi. Představila základní faktory, které prokazující účinek agentury na rozhodování. Prvním faktorem je 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.

⁹ Dřívější práce: CAPARINI, Marini, MARENIN, Otwin. *Borders and National Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. Geneva: DCAF, 2006.

¹⁰ KASPAREK, Bernd. *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*. In GEIGER, Martin, PÉCOUD, Antoine (eds). *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

¹¹ NEAL, ANDREW W. *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*. *Journal of Common Market Studies*, 2009, roč. 47, č. 2, s. 333 – 356.

¹² PERKOWSKI, Nina. *A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex*. [online]. rsc.ox.ac.uk, duben 2012 [cit. 24. září 2019]. Dostupné na <<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf>>.

¹³ 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 CAPARINI, Marina, MARENIN, Otwin. *Borders and National Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. Geneva: DCAF, 2006.

¹⁴ MEISSNER, Vittoria. *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond Borders - the Effect of the Agency's External Dimension* [online]. ssrn.com, 10. prosince 2017 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://ssrn.com/abstract=3085529>>.

Autor Giuseppe Campesi napsal v únoru 2018 příspěvek *European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border*,¹⁵ který reaguje na přijetí nového nařízení EU č. 2016/1624 o zavedení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž. Autor v něm popisuje agenturu FRONTEX a poukazuje na nedostatky ve vztahu k ochraně základních práv a demokratické kontrole hranic EU. Článek obsahuje popis svěřených pravomoci agentuře FRONTEX po přijetí nového nařízení a hodnocení, zda došlo k účinným mechanismům demokratické a soudní kontroly. Řeší otázku, zda agentura FRONTEX získala postavení nadnárodní pohraniční policie. Campesi došel k závěru, že i když agentura FRONTEX byla posílená, tak stále „nemá výkonné pravomoci a při provádění svých operacích se nadále spoléhá na bezpečnostní aparát členských států.“¹⁶ S tímto závěrem se dá souhlasit, protože členské státy drží své privilegia v ochraně hranic.

Autor Ondřej Filipec napsal kapitolu *Enhancing Frontex within Principal-Agent Context: Towards Better EU Border Management*¹⁷ v roce 2019 v knize *Old Borders – New Challenges, New Borders – Old Challenges*,¹⁸ ve kterém aplikuje koncept agent – principál na agenturu FRONTEX v kontextu nastavení režimu na hranicích EU a vzájemných vztahů mezi členskými státy a agenturou FRONTEX. Autor poukazuje na některé problémy mezi agentem a principálem, např. komunikace mezi nimi. Podle autora není na místě kritika agentury FRONTEX za řešení migrační krize v roce 2015, protože členské státy, které mají primární odpovědnost za ochranu vnějších hranic, neposkytly agentuře FRONTEX dostatečný mandát k zabezpečení vnějších hranic EU.

¹⁵ CAMPESI, Giuseppe. *European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border* [online]. academia.edu, 26. února 2018 [cit. 14. února 2020]. Dostupné na <https://www.academia.edu/36019689/European_Border_and_Coast_Guard_Frontex_Security_Democracy_and_Rights_at_the_EU_Border>.

¹⁶ CAMPESI: *European Border* [online]..., s. 24.

¹⁷ FILIPEC, Ondřej. *Enhancing Frontex within Principal-Agent Context: Towards Better EU Border Management*, in JANCZAK, Jaroslaw (ed.). *Old Borders - New Challenges, New Borders - Old Challenges: De-Bordering and Re-Bordering in Contemporary Europe*. Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2019.

¹⁸ JANCZAK, Jaroslaw (ed.). *Old Borders - New Challenges, New Borders - Old Challenges: De-Bordering and Re-Bordering in Contemporary Europe*. Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2019.

1. Koncept agent – principál (agency theory)

V první kapitole je představena teorie (model nebo spíše koncept) agent – principál, která vznikla jako ekonomická teorie analyzující vztahy delegace ve firmách a její aplikace našla široké uplatnění i v dalších oblastech ekonomie, jako např. v managementu, bankovníctví, pojišťovnictví¹⁹ 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. Tento vztah není vyrovnaný, protože se jedná o vztah nadřízenosti a podřízenosti. „*Model agent – principál pracuje se dvěma typy aktérů. Principálem, tj. aktérem, který disponuje mocí, a agentem, na něž je moc delegována. Situace, ve kterých je možné využít analýzu pomoci modelu teorie principála a agenta, se vyznačuje strukturovanými vztahy principála a agenta, u nichž můžeme pozorovat vzájemnou spolupráci, ovšem s rozličnými cíli a postoji k riziku.*“²⁰ Obecně lze tento vztah definovat tak, že principál přenesl 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. Ve Spojených státech amerických v 60. a 70. letech byl koncept agent – principál velmi oblíbený, ale nešlo o klasický vztah mezi dvěma subjekty (agent – principál) v rámci institucí, protože do tohoto vztahu vstupovali další aktéři. Model agent – principál byl přejímán a chápán mnohem více v duchu jeho ekonomického vyjádření.²¹ V Evropě byl ekonomický model agent – principál dominujícím přístupem v analýzách delegačního řetězce (chain of delegation), v USA byl naopak využíván zejména ve studiu efektivit byrokracie (public policy).²² 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 (viz. Tabulka 1).

¹⁹ ROSS, Stephen A. The Economic Theory of Agency : The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 1973, roč. 63, č. 2, s. 134 – 139.

²⁰ POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič-zástupce. *Středoevropské politické studie*, 2017, roč. 19, č. 3 – 4, s. 218.

²¹ MOE, Terry M. CALDWELL Michael. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1994, roč. 150, č. 1, s. 171 – 195.

²² BRAUN, Dietmar, GUSTON David H. Principle-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 2001, roč. 30 č. 5, s. 302 – 308.

Tabulka 1 Předpoklady k aplikaci modelu agent – principál

	Předpoklad	Činnost
1.	Dopad agenta (Agent impact)	Agent při provedení akce má schopnost ovlivnit výsledek (výstup)
2.	Informační asymetrie (Information asymmetry)	Principál může snadno sledovat výsledek, ale ne jednání agenta. Kontrola jednotlivých kroků agenta je teoreticky možná, byla by však velmi nákladná (nereálná) => otázka: zda mohou odměny nahradit monitoring
3.	Asymetrie v preferencích (priorit) (Asymmetry in preferences)	Předpoklad, že priority agenta se liší od priorit principála => agent upřednostňuje něco jiného než principál
4.	Iniciativa, která leží na jediném principálu (Initiative that lies with a unified principal)	Principál jedná racionálně na základě koherentního souboru priorit => je schopen nabídnout agentovi smlouvu
5.	Zpětná indukce založená na sdílené znalosti (Backward induction based on common knowledge)	Principál i agent sdílejí znalost pravidel hry, nákladů, pravděpodobnosti rozdělení výstupů a dalších parametrů. Oba vědí, že agent ve svém rozhodování bude vždy mírně preferovat vlastní zájem, s touto znalostí dokáže principál na základě známých parametrů odlišit agentovu možnou nejlepší odpověď a její nejlepší výsledek
6.	Vyjednávací ultimátum (Ultimatum bargaining)	I. Principál může vyžadovat od agenta nejlepší možné řešení II. Principál disponuje vyjednávací silou a může agentovi nabídnout možnost „ber nebo neber“

Zdroj: MILLER, Gary J. The Political Evolution of Principal – Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 2005, roč. 8 č. 1, s. 205 – 206. srov. POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič – zástupce. *Středoevropské politické studie*, 2017, roč. 19 č. 3 – 4, s. 219.

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)*“.²³ 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.²⁴

Vztah agent – principál ovlivňuje několik důležitých prvků a mezi nejdůležitější patří pravděpodobně asymetrie informací. Na vztah agenta a principála má, jak uvádí literatura, zásadní vliv řada proměnných, mezi které patří schvalování rozpočtu, legislativní pravomoc, ustanovování orgánů, výkonná činnost agentury a další.²⁵ Závěr řady autorů je, že principálové jsou si navzájem soupeři, protože samotná byrokracie je ovlivněna více principály najednou.²⁶

Pro vztah agent – principál lze identifikovat tři základní prvky, kterými jsou systém kontroly, asymetrie informací a motivační struktury. V následujících částech bude práce rozebírat delegaci 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*“²⁷ 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 ztrátě (materiální či formální), otázkou je pak její velikost. Aby proces delegace byl smysluplný, musí být ztráta kompenzována výsledkem, jenž jí svou hodnotou převyšuje.²⁸

²³ MOE, Terry M. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 1984, roč. 28, č. 4, s. 761.

²⁴ GILARDI, Fabrizio, BRAUN, Dietmar. Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 2002, roč. 43 č. 1, s. 147 – 161.

²⁵ WORSHAM, Jeff, GATRELL, Jay. Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relationship. *The Policy Studies Journal*, 2005, roč. 33, č. 3, s. 364.

²⁶ Tamtéž, s. 365.

²⁷ PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967, s. 221.

²⁸ STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, roč. 37, č. 2, s. 269.

Vztah dvou smluvních stran: agenta a principála je základem teorie,²⁹ přičemž nejedná se o vztah rovnocenný, nýbrž „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.“³⁰ Nadřízený v podobě principála přenáší na svého podřízeného agenta pravomoci, které může agent vykonávat v rámci svého mandátu.

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).³¹ S výběrem vhodného agenta existuje riziko, které principál bere na vědomí, že vybere i 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.³² 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 setkáváme v životě každého člověka každý den, například jestliže jdeme k zubaři či lékaři, potřebujeme právníka nebo jednáme se svým zaměstnavatelem. Můžeme uvést příklad, když nemocný přijde k lékaři, je možné riziko, že ošetřující lékař dá přednost svému osobnímu zájmu, když by nasadil léčbu, která by mu přinesla finanční nebo jiný zisk. Svě zájmy má rovněž i agent. Delegace pravomocí je jedním z klíčových aspektů vztahů v rámci teoretického konceptu agent – principál a rovněž ve vztahu mezi Evropskou Komisí a agenturami.³³

²⁹ DOWRICK, F. E. The Relationship of Principal and Agent. *The Modern Law Review*, 1954, roč. 17, č. 1, s. 24.

³⁰ FILIPEC: *Chemická regulace REACH...*, s. 132.

³¹ POSPÍŠILOVÁ: *Teorie principála...*, s. 219 – 220.

³² EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 1989, roč. 14, č. 1, s. 57 – 74.

³³ FILIPEC: *Chemická regulace REACH...*, s. 142.

Tabulka 2 Delegatione pravomocí dle Franchina

	Typy delegace:	Delegování (= přenesení pravomocí)	
1.	Smluvní	I. Členské státy →	Instituce EU
2.	Exekutivní	I. Rada EU (i EP) →	Evropská Komise
		II. Evropská Komise →	Agentury

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

Autor Fabio Franchino rozlišuje dva typy delegací (viz. Tabulka 2), kterými jsou smluvní delegace (treaty delegation) a exekutivní delegace (executive delegation). Smluvní delegace je přenesení určitých pravomocí členskými státy (v rámci smluv) na instituce EU. Delegace exekutivní probíhá prostřednictvím institucí Evropské unie, konkrétně Rady EU nebo Evropského Parlamentu, které přenášejí pravomoci na Evropskou Komisi nebo na evropskou agenturu, přičemž delegování je na základě sekundární legislativy.³⁴

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.“³⁵ Jedná se 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 agentury.“³⁶ 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, tj. agenturu.“³⁷

„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.“³⁸ Základní systém přenesení pravomocí a fungování agentur vymezil již Evropský soudní dvůr v roce 1956 v případě č. 10/56 Meroni vs. High Authority,³⁹ který se stal základem tzv. Meroniho doktríny⁴⁰, která stojí na několika principech, které ve své práci zaměřené na nařízení REACH zpracoval Ondřej Filipec (viz. Tabulka 3).

³⁴ FRANCHINO, Fabio. *The Powers of the Union. Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007, s. 14.

³⁵ FILIPEC: *Chemická regulace REACH...*, s. 143.

³⁶ ARNULL, Anthony. *European Union Law. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 41.

³⁷ FILIPEC: *Chemická regulace REACH...*, s. 143.

³⁸ Tamtéž, s. 147.

³⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. června 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S., v High Authority of the European Coal and Steel Community*, případ č. 10/56, digitální Sběrka zákonů (ECLI:EU:C:1958:8).

⁴⁰ Meroniho doktrína odvozená z věci č. 9/56 a č.10/56 (Meroni v. High Authority [1957/1958]) se týká toho, v jakém rozsahu mohou orgány EU delegovat své úkoly na regulační agentury.

Tabulka 3 Principy Meroniho doktríny dle Filipce⁴³

	Principy	Podmínky
1.	Stanovena obecná zásada: Delegující orgán nemůže autoritě svěřit pravomoci odlišné od těch, než jaké mu byly svěřeny smlouvou (Smlouva o založení)	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> ⁴¹
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 ⁴² 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: na základě FILIPEC: *Chemická regulace REACH...*, s. 132. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. června 1958, *Meroni v High Authority...*, s. 158 – 161.

⁴¹ (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.

⁴² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. března 1955, *instituant un mécanisme financier permettant d'assurer l'approvisionnement régulier en ferraille du marché commun*, případ č. 14/55, Úř. věst. 8, 30. března 1955, s. 685 – 688.

⁴³ FILIPEC: *Chemická regulace REACH...*, s. 132.

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 Meroniho doktríny vyplývá další podmínky při delegaci pravomocí, přičemž musí být delegace taxativně prohlášena v právně závazném předpisu, kde jsou jasně vymezené delegované úkoly.

Evropská Komise v rámci regulace může prostřednictvím generálního ředitelství vytvořit návrh sekundárního práva. Problémem je vyšší autorita regulátoru v rámci Komise než v samotných agenturách. Další argument je, že „*agentury nemají expertizu ve vyvažování rozdílných zájmů a řešení hodnotových konfliktů.*“⁴⁴ 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 pravomoci, které jí byly dány smlouvami.*“⁴⁵ Přenesení pravomocí Komise na agentury tak má své nevýhody z hlediska funkčního kontextu.

Institucionální rovnováha a limity, které jsou stanoveny v Meroniho doktríně jsou základem pro delegaci pravomocí, přičemž platí, že nelze delegovat pravomoci, jejichž obsahem je široký rámec diskrece (uvážení). Lisabonská smlouva⁴⁶ nepřímou začlenila právě Meroniho doktrínu do článku 290 Smlouvy o fungování EU⁴⁷ a to v rámci svého primárního práva. I přes Lisabonskou smlouvu, jejichž úprava agentur je mála, tak přesto existuje několik desítek agentur.⁴⁸ Rozhodnutí Soudního dvora v případě „Meroni“ byl základ, v němž byly určeny limity pro delegaci úkolů na agentury.

⁴⁴ MAJONE, Giandomenico. The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 2000, roč. 38, č. 2, s. 275 – 278.

⁴⁵ MAJONE, Giandomenico. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, 2002, roč. 8, č. 3, s. 334.

⁴⁶ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1 a násl.

⁴⁷ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 1 a násl.

⁴⁸ HOFMANN, Herwing. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. *European Law Journal*, 2009, roč. 15, č. 4, s. 501.

K utvrzení pevných základů Meroniho doktríny došlo rozsudkem Soudního dvora v případě C-270/12,⁴⁹ ve kterém napadla Velká Británie nařízení č. 236/2012⁵⁰ o prodeji na krátko. Článek 28 tohoto nařízení obsahuje širokou možnost diskrece Evropskému orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA), což by znamenalo rozpor z Meroniho doktrínou. Soudní dvůr konstatoval, že „dotčené subjekty, jichž se výše uvedený rozsudek týkal (*Meroni v. Vysoký úřad*), byly subjekty soukromého práva, zatímco ESMA je právním subjektem Unie zřízeným zákonodárcem Unie.“⁵¹ A dále Soudní dvůr uvedl, že „v článku 28 nařízení č. 236/2012 je výkon pravomoci vázán na různá kritéria a podmínky, které vymezují rozsah činnosti ESMA.“⁵² Lze konstatovat, že nedošlo k překonání pevných principů Meroniho doktríny.

Delegace pravomoci 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 pravomoci v rámci určité problematiky, přičemž v podobě agentury FRONTEX to znamená, ochrana vnějších hranic EU v době silné migrace lidí do Evropy.

1.3 Kontrolní mechanismy

Jeden z prvků teorie agent – principál jsou kontrolní mechanismy. Principál k minimalizování ztrát, proto musí zavést kontrolní mechanismy, zahrnující motivační struktury s čímž souvisí systém sankcí, které rozdělujeme na rozpočtové, personální a legislativní.⁵³ Důležitým aspektem jsou nejen sankce ale také odměny, kterou mohou správně motivovat agenta. Autor Mark Pollack tvrdí, že by měla při delegaci být nepřímá úměra mezi kontrolními mechanismy a sankcemi: což znamená, že čím více kontrolních mechanismů, tím méně použití sankcí.⁵⁴ Sankce, které aplikuje principál na agenta v jeho nežádoucím chování, mohou být od napomenutí, pokuty (finanční omezení), změny v postavení (personální změny) nebo takové sankce, které patří k nepřísnejším, jako je omezení pravomocí, revize nebo až zrušení mandátu.⁵⁵ Prvek kontroly v podání autora Terryho Moeho, který řeší v oblasti

⁴⁹ Soudní dvůr: Rozsudek (velkého senátu) ze dne 22. ledna 2014, *Spojené království Velké Británie a Severního Irsku v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C-270/2012, digitální Sbírka zákonů (ECLI:EU:C:2014:18).

⁵⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2012 ze dne 14. března 2012 o prodeji na krátko a některých aspektech swapů úvěrového selhání, Úř. věst. L 86, 24. března 2012, s. 1 a násl.

⁵¹ Soudní dvůr: Rozsudek (velkého senátu) ze dne 22. ledna 2014..., bod 43.

⁵² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2012..., článek 28.

⁵³ MITNICK, Barry M. *Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences*. [online]. ssrn.com, 11. října 2007 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859>.

⁵⁴ POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 1997, roč. 51, č. 1, s. 110.

⁵⁵ Tamtéž, s. 118.

kontroly dvě otázky. Jak kontrolují podřízené úředníky jejich nadřízení? A další otázka, jak své agentury kontrolují politici jako principálové?⁵⁶

Kontrolní mechanismy, které platí skoro univerzálně, představili autoři Mathew McCubbins a Thomas Schwartz. Jejich pojetí rozlišuje dvě formy dozoru. Metoda policejní hlídky (police patrol oversight) je první typ kontroly, která je charakteristická aktivní kontrolou agenta ze strany principála, jehož úkolem je dohlížení na agenta a jeho dokončování cílů prostřednictvím pozorování, vyšetřování až k překládání výročních zpráv. Protože tento typ policejní hlídky je velmi zdlouhavý i nákladný a také nepříliš efektivní z důvodu informační asymetrie,⁵⁷ je přípustný za předpokladu, že „zisky z monitorování budou vyšší než jeho náklady.“⁵⁸ Druhým typem je metoda požárního hlásiče (fire alarm oversight), která přenechává kontrolu na třetí strany, jejichž úkoly jsou dohled a následné upozornění na nežádoucí chování agenta principálovi. Tudíž principál již není zapojen do kontroly tak aktivně (méně požadavků). Tento druh kontroly je levnější, protože náklady na monitorování jsou přeneseny na třetí strany.⁵⁹

Mezi základní prvky vztahu agent a principál patří kontrola tedy kontrolní mechanismy. Ve většině literatury se kontrolní mechanismy rozdělují na dva typy: ex ante a ex post.⁶⁰ Rozšíření na typy ex ante, ad locum a ex post navrhli autoři Tom Delreux a Bart Kerremans, přičemž právě kontroly typu ad locum jsou prováděny v průběhu jejich výkonu, to znamená, že ne před ani po výkonu delegace pravomocí.⁶¹ A kontrolu ad locum právě tyto autoři (Delreux a Kerremans) považují prakticky za nejdůležitější ze strany EU. Tato kontrola nabízí totiž „možnost snížit možnosti nepřístojného chování jak na straně agenta, tak i principála, a to zejména v situacích, kdy je přítomno více principálů.“⁶² K těmto autorům se připojila i Madalina Busuioc, která poukazuje na neformální průběžnou kontrolu.⁶³

Průběžné kontroly a trvalé vyhodnocování na nadnárodní úrovni při výkonu delegovaných pravomocí (další kontrolní mechanismy určitě budou fungovat na úrovni

⁵⁶ MOE: *The New Economics ...*, s. 758.

⁵⁷ MCCUBBINS, Mathew, SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 1984, roč. 28, č. 1, s. 165 – 179.

⁵⁸ MOE: *The New Economics ...*, s. 751.

⁵⁹ MCCUBBINS, SCHWARTZ: *Congressional oversight...*, s. 165 – 179.

⁶⁰ HOFMANN, Herwig C. H. Agency Design in the European Union. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2010, roč. 28, č. 2, s. 319.

⁶¹ DELREUX, Tom, KERREMANS Bart. How Agents Weaken their Principals' Incentives to Control: The Case of EU Negotiators and EU Member States in Multilateral Negotiations. *European Integration*, 2010, roč. 32, č. 4, s. 361.

⁶² Tamtéž, s. 372.

⁶³ BUSUIOC, Madalina. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 2009, roč. 15, č. 5, s. 605.

finančního oddělení, popř. oddělení kontroingu) 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.

Principál jmenuje agenta, který má jednat v nejlepší zájmu principála, který právě deleguje určité pravomoci a tím právo rozhodovat agenta, přičemž principál si ponechává své privilegované postavení, ale bere na sebe odpovědnost za případné ztráty, které může agent způsobit. Dále principál nese riziko, že zvolený agent odmítá odpovědnost za svoje rozhodnutí nebo jedná jiným způsobem, než si představuje principál. Což znamená, že je důležitá kontrola agenta ze strany principála, který ale nemůže stále svého agenta monitorovat. K problémům ve vztahu mezi agentem a principálem výrazně přispívá asymetrie informací, nedostatek dohledu (kontroly) a také motivace agenta. Ve vztahu nadřízeného (principála) a podřízeného (agenty) dochází obvykle ke střetu zájmů, když agent využívá svého postavení a pravomoci ke svým osobním zájmům (osobní zisk), než aby jednal v zájmu principála.

2. Problematika hranic v rámci evropské integrace

Ve druhé kapitole bude vymezen pojem hranice a její problematika s překračováním osob, která úzce souvisí s agenturou FRONTEX, jelikož jejím primárním úkolem je činnost na integrované správě hranic. Dále bude představena spolupráce v rámci schengenské spolupráce mezi členskými státy, které mají v kompetenci výlučnou pravomoc při ochraně vnější hranice EU. Následně bude přiblížen pojem migrace a migrační krize, která eskalovala v roce 2015 a zasáhla celou Evropu.

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.⁶⁴ 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 agresi. Postupně však docházelo k opuštění takového způsobu tvorby hranic ve prospěch tzv. liniových hranic – čárové státní hranici, která je nastavena člověkem uměle.⁶⁵

Státní hranice můžeme obecně pojímat jako „rozmezí (...) zákonodárného, daňového, administrativního, ekonomického i politického prostoru, jako prostředek regulování přeshraničních proudů zboží, kapitálu i lidí,“⁶⁶ nebo jako linii „ohraničují území, v němž přísluší určitému státu územní suverenita oproti územím jiných států.“⁶⁷ 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 vymežující 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.⁶⁸ Postupující evropská integrace a zapojení evropských zemí do Schengenského prostoru se ukazuje, že prakticky neexistují vnitřní hranice, hlavně

⁶⁴ FŇUKAL, Miloš. *Politická geografie*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013, s. 41.

⁶⁵ ŠMÍDA, Zdeněk. *Příručka pohraniční turistikou* [online]. statnihranice.cz, 26. listopadu 2012 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na < <https://www.statnihranice.cz/prirucka.pdf> >.

⁶⁶ SKOKAN, Ladislav. *Úvod do politické geografie*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 2012, s. 74.

⁶⁷ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 158.

⁶⁸ HRABÁLEK: *Ochrana hranic*..., s. 19-20.

v kontrolní činnosti a to vede k tomu, že chápání teritoriality společně s funkcí samotných hranic je stále více omezenější.⁶⁹

Naopak dochází k posilování funkce vnějších hranic, které lze pochopit jako součást projektu pro vytvoření nové evropské identity,⁷⁰ kdy v procesu globalizace neustále narůstá počet množství pohybu osob, informací, zboží a také kapitálu mezi státy a regiony. Základní 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, kterými jsou pozemní, vzdušné a mořské hranice. Je zjevné, že každý druh požaduje jiné nároky na ochranu. Náročnost ochrany a bezpečnosti se liší s ohledem na nutnou personální či technickou vybavenost, nutnost přístupu do databází či samotnou intenzitu ochrany. A v rámci Evropské unie tj. schengenského prostoru můžeme hranice ještě 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 rámci Evropské unie se provádí kontrola cestujících osob do členských států EU 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.⁷¹ Letecké společnosti, které přilétají na letiště 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

⁶⁹ LAPID, Yosef. *Identities, Borders, Orders: Nudging International Relations Theory in a New Direction*. In ALBERT Mathias, JACOBSON, David, LAPID, Yosef (eds.). *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001, s. 9.

⁷⁰ WEBER, Leanne. *The Shifting Frontiers of Migration Control*. In PICKERING, Sharon, WEBER, Leanne (eds.). *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Dordrecht: Springer, 2006, s. 23.

⁷¹ HRABÁLEK: *Ochrana hranic...*, s. 21.

úrovni. K těmto technologiím patří například noktovizory,⁷² 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 nebo o věcích.

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, protože se pašeráci před ničím nezastaví.

Evropská unie má své vnitřní hranice, které „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 spojení⁷³“⁷⁴ a vnější hranice, kterými „jsou všechny ostatní pozemní hranice zapojených členských států a jejich letiště i přístavy.“⁷⁵ 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 států. Naopak je tomu při překračování vnitřních hranic EU, kde byly kontroly zrušeny. Tyto standardy v překračování hranic platí pro všechny občany Evropské unie

⁷² Noktovizor je přístroj pro noční vidění, který zesiluje zbytkové světlo. Využívá se v armádě nebo při ostraze důležitých objektů.

⁷³ „pravidelným vnitřním trajektovým spojením“ je 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;

⁷⁴ 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. března 2016, s. 1 a násled., článek 2 odst. 1.

⁷⁵ Tamtéž, článek 2 odst. 2.

i pro státní příslušníky třetích zemí. Překračování vnitřní hranice lze v zásadě kdekoliv a kdykoliv. Ale stále platí, že každá osoba má povinnost, mít u sebe platný doklad totožnosti, kterým se rozumí občanský průkaz nebo cestovní pas, který je požadován většinou po příslušnících třetích zemích.

Výsledkem odstranění vnitřních hraničních kontrol, které bránily volnému pohybu osob, je neomezené překračování hranic bez stanovené doby.⁷⁶ O tom, že osoby překročily státní hranice některého členského státu Unie, nás už jen informují modré značky s 12 zlatými hvězdy v kruhu. Naopak je to u vnějších hranic, kde stále platí, že překračování lze pouze na určených hraničních přechodech. V případech, kdy hraniční přechody nejsou nonstop otevřeny, je provoz na hraničním přechodě předem stanoven. Aby hranice mohly být funkční, z hlediska překračování osob, zboží a jiných, musí být zabezpečena ochrana hranic.

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.⁷⁷ 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.⁷⁸ Mezi požadavky ochrany hranic patří pečlivé vyvážení mezi nutnou mírou otevřenosti a potřebou zabránit možným hrozbám. Nachází se tak mezi zjemňováním

⁷⁶ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Režim na hranicích* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8756/sekce/rezim-na-hranicich/>>.

⁷⁷ HRABÁLEK: *Ochrana hranic*..., s. 23.

⁷⁸ BROEDERS, Dennis, GODFRIED, Engbersen. The Fight against Illegal Migration: Identification Policies and Imigrants' Strategies. *American Behavioral Scientist*, 2007, roč. 50, č. 12, s. 1592 – 1609.

hraničních kontrol, kde je cílem podpora ekonomie a na straně druhé upevnování, kde je za cíl zabránění bezpečnostním hrozbám.⁷⁹

„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,“⁸⁰ z čehož plyne, že problematika ochrany vnějších hranic se dotýká každého členského státu Unie. A dále „ochranu hranic netvoří pouze kontroly osob na hraničních přechodech a ostraha mezi hraničními přechody, ale také analýza rizik pro vnitřní bezpečnost a hrozeb, které mohou mít vliv na bezpečnost vnějších hranic. 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).“⁸¹ Cílem je vytvoření jednotných standardů ochrany hranic při zapojení všech zemí EU, aby byl dozor hranic účinný a bezpečnost dostatečně zajištěna.

Vstupem do Evropské unie se ochrana hranic velmi změnila pro každou členskou zemi, které svým vstupem zrušili hraniční kontroly. Hraniční kontroly zůstaly jen na vnějších hranicích EU a ostatní hranice (vnitřní hranice EU) jakoby nebyly. Česká republika po vstupu do EU a následně do Schengenského prostoru hraniční kontroly úplně zrušila a jejich ochrana není žádným způsobem organizována. Na naše území lze vstoupit kdykoliv a kdekoliv bez omezení. Pro každého z nás se zpříjemnilo cestování mezi členskými státy, ale na druhou stranu se zvýšilo riziko nebezpečí a ohrožení států bez ochrany svých hranic. Evropská unie bez hraničních kontrol na vnitřních hranicích se postupně vyvíjela a následná spolupráce v oblasti hranic EU je představena v další části práce.

2.3 Vývoj spolupráce v oblasti hranic Evropské unie

Smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství⁸² (dále jen „EHS“) v roce 1957 představila myšlenku výstavby společného trhu, položila základy pro další budování současné Evropy bez hranic.⁸³ 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

⁷⁹ HOBGING, Peter. *Integrated Border Management at the EU Level*. [online]. ceprs.eu, 1. srpna 2005 [cit. 14. srpna 2019]. Dostupné na < <https://www.ceprs.eu/download/publication/?id=5181&pdf=1254.pdf>>.

⁸⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ..., bod 6.

⁸¹ Tamtéž, bod 8.

⁸² Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a souvisejících nástrojů (Smlouva EHS), Řím, 25. března 1957, Dokument 11957E.

⁸³ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 68 – 69.

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.⁸⁴

Po dlouhých letech, v roce 1984 se spolupráce na odstranění překážek volného pohybu mezi státy stala velmi aktuálním tématem. Problematická situace ve stávkové pohotovosti evropských dopravců zapříčiněná v nekonečných frontách na hraničních přechodech mezi Francií a Spolkovou republikou Německo vyústila podepsání tzv. Saabrückenské dohody,⁸⁵ 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 dohody⁸⁶, 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.*“⁸⁷ Schengenská dohoda byla spíše proklamativní dohodou, protože její přijetí nepodléhalo ratifikačnímu procesu a také byla nefunkční, neboť se jednotlivé státy mezi sebou nedohodly na realizaci jednotlivých bodů.⁸⁸

Dne 19. června 1990, po pěti letech, státy Schengenské dohody, své úmysly znovu potvrdily podpisem Schengenské prováděcí úmluvy,⁸⁹ ve které byly detailně stanoveny veškerá opatření týkající se zrušením kontrol a potřebných kompenzačních opatření. Principy Schengenského prostoru a Schengenského informačního systému rozvádí právě tato úmluva podrobněji. 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

⁸⁴ BALZACQ, Thierry, CARRERA, Sergio. *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*. Burlington: VT, Ashgate, 2006, s. 127.

⁸⁵ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze, Berlin: Auswärtiges Amt, Saarbrücken, 13. Juli 1984.

⁸⁶ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsána v Schengenu dne 14. června 1985, Úř. věst. L 239, 22. září 2000, s. 13 a násl.

⁸⁷ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Co je Schengen* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>>.

⁸⁸ HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Ústav mezinárodních vztahů, 2001, s. 77.

⁸⁹ 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, Úř. věst. L 239, 22. září 2000, s. 19 a násl.

vstoupila v platnost a schengenská spolupráce se začala naplňovat v praxi. Od března 1995 začalo odstraňování hraničních zábran, hlavně rušení hraničních přechodů.⁹⁰

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.⁹¹ 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 možností hlasovat o přijímaných opatřeních, protože nejsou členskými státy Evropské unie.⁹²

V roce 1997 byla podepsána a v roce 1999 vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva,⁹³ která významně ovlivnila schengenskou spolupráci, protože Schengenský systém a jeho právo tzv. schengenské *acquis*⁹⁴ 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 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

⁹⁰ MACHOTKOVÁ. *Co je Schengen* [online]...

⁹¹ 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).

⁹² FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 666.

⁹³ Amsterdamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, Úř. věst. C 340, 10. listopad 1997, s. 1 a násl.

⁹⁴ **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 jiné.

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 přijetím nových států a s tím související změna vnějších hranic EU.

V roce 2006 byl přijat právní předpis Schengenský hraniční kodex,⁹⁵ 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 jakékoliv 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.⁹⁶ 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. Schengenský hraniční kodex byl změněn a kodifikován, aby nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399⁹⁷ ze dne 9. března 2016, o schengenském hraničním kodexu, bylo srozumitelné a také přehledné.

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

V současné době tvoří společný Schengenský prostor 26 evropských zemí, z čehož je 22 členských států Evropské unie (Belgie, ČR, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko) a čtyři přidružené státy, kterými jsou Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Členské státy Evropské unie jsou součástí Schengenského prostoru mimo šesti členských států, kterými jsou Irsko, Spojené

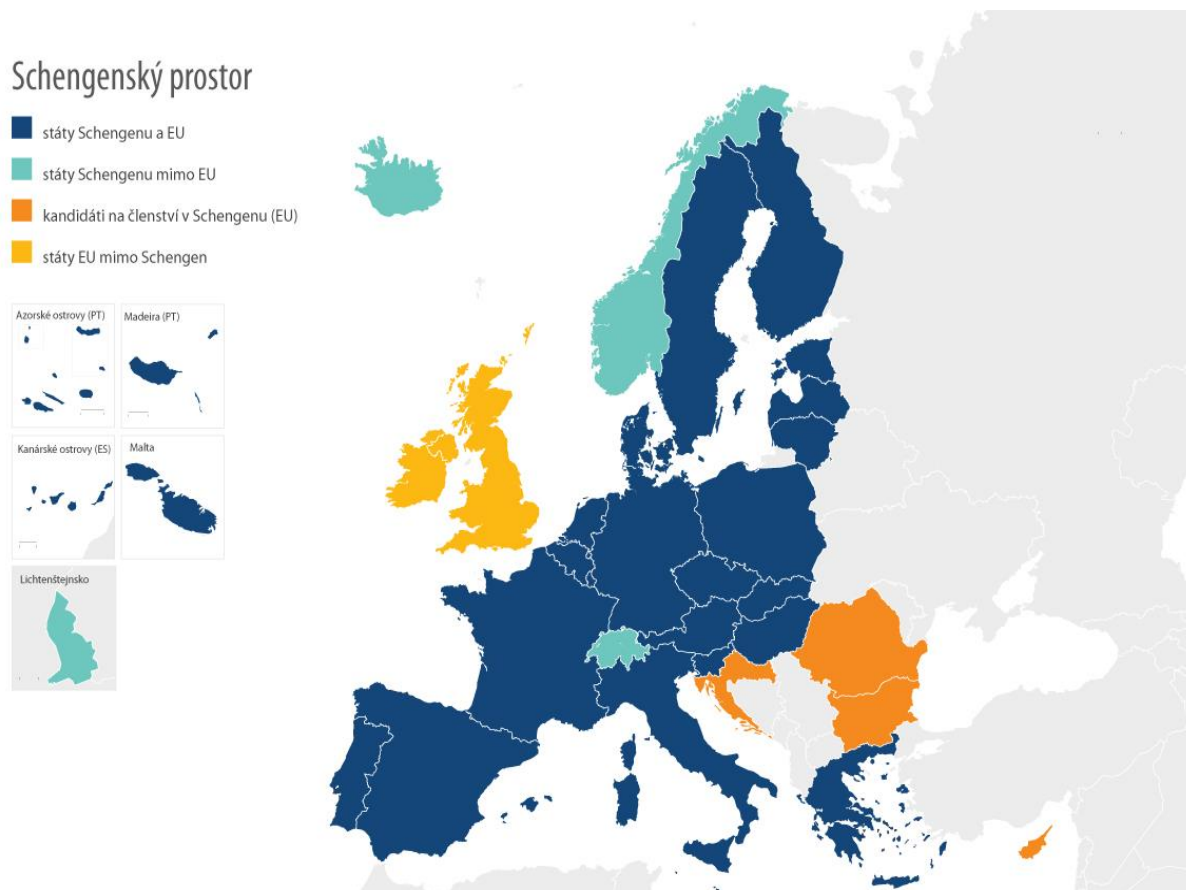
⁹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob ve znění pozměňovacích nařízení (Schengenský hraniční kodex), Úř. věst. L 105, 13. dubna 2006, s. 1 a násl.

⁹⁶ PIKNA, Bohumil, PITROVÁ, Markéta. *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.

⁹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob ve znění pozměňovacích nařízení (Schengenský hraniční kodex), Úř. věst. L 77, 23. března 2016, s. 1 a násl.

království Velké Británie a Severního Irska, Kypr, Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko i přesto, že od roku 1999 je jedna z podmínek členství EU být součástí Schengenu (Obrázek 1).

Irsko a Spojené království si vyjednaly výjimku v některých podmínkách, takže se připojily jen částečně, v boji proti drogám a dále ve spolupráci v policejních a soudních věcech, při zapojení do Schengenského informačního systému. Mezi jejich výjimku lze zařadit, že provádí kontroly na svých hranicích. Součástí schengenského prostoru nejsou malé státy ležící v Evropě jako je Monako, San Marino a Vatikán, i přesto se na jejich hranicích neprovádějí hraniční kontroly s přidruženými zeměmi, které jsou součástí Schengenského prostoru. Mezi hlavní principy schengenského prostoru je společná vízová politika a účinné kontroly na vnějších hranicích EU.



Obrázek 1 Schengenský prostor

Zdroj: EVROPSKÝ PARLAMENT. *Schengen: průvodce evropským prostorem bez hranic* [online]. europa.eu, 19. června 2019 [cit. 26. října 2019]. Dostupné na <<https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/security/20190612STO54307/schengen-pruvodce-evropskym-prostorem-bez-hranic>>.

2.3.1 Oblasti schengenské spolupráce

Po odstranění kontrol na vnitřních hranicích členských států následovalo přijetí právních předpisů tzv. schengenské *acquis* a prováděcích doporučení, které stanovují schengenské standardy, přičemž jsou tyto standardy pro všechny státy schengenského prostoru závazné. Ochrana a bezpečnost společného schengenského prostoru bez kontrol zahrnuje vzájemnou spolupráci členských států v následujících pěti oblastech.

Za prvé, je to ochrana vnějších hranic, přičemž největší přínos pro občany Evropské unie bylo 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 pořadající 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.⁹⁸

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

Za druhé, policejní a justiční spolupráce, i když volný pohyb osob a zrušení kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru měl negativní vliv v souvislosti s překračováním hranic pachateli trestných činů, kteří se pohybují volně bez důsledné kontroly. I přes absenci

⁹⁸ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Režim na hranicích* [online]. euroskep.cz, 2019 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8756/sekce/rezim-na-hranicich/>>.

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, kyberkriminality, organizované trestné činnosti, a v neposlední řadě terorismus.⁹⁹ 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, 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 zatkl a předal hledanou osobu za účelem trestního stíhání, výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření, spojeného s odnětím osobní svobody.*“¹⁰⁰ Právě tento zatýkácí rozkaz by měl ulehčit vydávání trestně stíhaných pachatelů do zemí, ve kterých byl vydán.

Justiční spolupráce lze rozdělit na dvě oblasti, justiční spolupráce v občanských a v trestních věcech. Justiční spolupráce v trestních věcech je důležitá při vzájemném uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí, čímž by mělo být docíleno sblížení právních předpisů států EU týkající se organizované kriminality, obchodu s drogami a terorismu. Přeshraniční prvek v občanských věcech vzájemně propojuje oblasti mezi jednotlivými právními předpisy při uplatnění zásady vzájemného uznávání (reciprocity), která je založena na spolupráci mezi vnitrostátními soudy. Od vytvoření prostoru spravedlnosti, svobody a bezpečnosti, ve kterém

⁹⁹ MILT, Kristiina. *Policejní spolupráce*. [online]. europa.eu, 2019 [cit. 28. září 2019]. Dostupné na <<http://www.europa.eu/factsheets/cs/sheet/156/policejni-spoluprace>>.

¹⁰⁰ Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáčím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, Úř. věst. L 190, 18. července 2002, s. 1 a násl.

se zboží, osoby, kapitál 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.

Za třetí, jde o vízovou a konzulární spolupráci, jejichž 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.*“¹⁰¹ 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 některé země Evropské unie 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 si přijímají vlastní opatření. Ale po dobu max. tří měsíců během šestiměsíčního období umožňuje držiteli 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).¹⁰² „*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*

¹⁰¹ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Schengenská spolupráce* [online]. mvcr.cz, 2019 [cit. 26. září 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/schengenska-spoluprace-schengenska-spoluprace.aspx?q=Y2hudW09NQ%3D%3D>>.

¹⁰² 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 („Nařízení o VIS“), Úř. věst. L 218, 13. srpna 2008, s. 60 a násl.

na hraničních přechodech na vnějších hranicích a na území států Evropské unie a pomáhat s určením totožnosti každé osoby, která nesplňuje nebo přestala splňovat podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území zemí Evropské unie.“¹⁰³ Nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009¹⁰⁴ o kodexu Společenství o vízech tzv. vízový kodex, který sjednotil právě pravidla vízové a konzulární spolupráci schengenského prostoru a stanovil pravidla pro vydávání schengenských víz. Evropská Komise spravuje centrální vízový systém EU, na který jsou napojeny členské státy, které si navzájem poskytují informace o všech osobách žádající vízum. Poslední revizi bylo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/817¹⁰⁵ ze dne 20. května 2019, kde měla být posílena výměna a správa informací.

Za čtvrté, mezi další oblast v rámci schengenské spolupráce patří ochrana osobních údajů, kterým je věnována velká pozornost a to vzhledem k tomu, že mezi jednotlivými členskými státy probíhá výměna velkého množství nejrůznějších informací. Tyto informace jsou ve většině případů citlivé, jejichž zneužití či ztráta by mohla zapříčinit zásah do osobnostních práv jednotlivce.¹⁰⁶ Protože se jedná o citlivá data, byla přijata přísná pravidla pro zpracování osobních údajů a to nejen na mezinárodní úrovni prostřednictvím Schengenské prováděcí úmluvy, ale také ve vnitrostátním právu členských států.

Právo na ochranu údajů je zakotveno v Listině základních práv a svobod (též Charta základních práv) v článku 8, která se stala právně závazná s platností Lisabonské smlouvy (1. prosince 2009). „Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.“¹⁰⁷ V roce 2016 bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679¹⁰⁸ o ochraně osobních údajů („GDPR“). Toto nové nařízení upravuje zpracování osobních údajů fyzických osob, v rámci působení ze strany fyzické osoby, firmy nebo organizace. Zpracování osobních údajů se nevztahuje na zesnulé osoby nebo právnické osoby. Jestliže má EU zachovat své hodnoty a dodržovat své zásady musí v rámci přeshraniční spolupráci zajistit účinnou ochranu osobních údajů.

¹⁰³ ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. *Vízový informační systém* [online]. uouu.cz, 2013 [cit. 26. září 2019]. Dostupné na < <https://www.uouu.cz/vis-vizovy-informacni-system/ds-3281/p1=3281> >.

¹⁰⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), Úř. věst. L 243, 15. září 2009, s. 1 a násl.

¹⁰⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/817 ze dne 20. května 2019, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU v oblasti hranic a víz a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 a (EU) 2018/1861 a rozhodnutí Rady 2004/512/ES a 2008/633/SVV PE/30/2019/REV/1, Úř. věst. L 135, 22. května 2019, s. 27 a násl.

¹⁰⁶ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Oblasti schengenské spolupráce* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na < <https://www.euroskop.cz/302/sekce/oblasti-schengenske-spoluprace/> >.

¹⁰⁷ Listina základních lidských práv, Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 391 a násl.

¹⁰⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. L 119, 4. května 2016, s. 1 a násl.

Za páté, při vzájemné spolupráci mezi členskými zeměmi schengenského prostoru byla vytvořena mezinárodní databáze Schengenský informační systém (zkráceně „SIS“), který měl koordinovat a hlavně omezit bezpečnostní rizika vyplívající z volného pohybu osob a věcí. Tento systém je využíván v pátrání po osobách a věcech, v jehož systému jsou veškeré údaje obsaženy. Systém obsahuje informace:

1. „o osobách, u nichž se žádá o zatčení a předání na základě evropského zatýkacího rozkazu, nebo
2. o osobách, u nichž se žádá o vzetí do předběžné vazby za účelem vydání;
3. o státních příslušnících třetí země, kterým je nutno odepřít vstup na území států Schengenu;
4. o pohřešovaných osobách a o osobách, které v zájmu své vlastní ochrany nebo předcházení nebezpečí musí být dočasně pod policejní ochranou;
5. o osobách, u nichž je třeba zjistit pobyt pro účely trestního řízení;
6. o osobách a předmětech, které jsou předmětem skryté kontroly nebo specifické kontroly;
7. o ztracených a odcizených předmětech nebo předmětech hledaných za účelem zajištění důkazů v trestním řízení (např. odcizená, neoprávněně užívaná nebo pohřešovaná motorová vozidla, střelné zbraně, nevyplněné úřední doklady, bankovky, odcizené kreditní karty atd.).¹⁰⁹

Zajištění bezpečnosti v rámci schengenského prostoru bylo nezbytné dosavadní spolupráci přizpůsobit společenskému i technologickému vývoji. Proto byl vytvořen nový Schengenský informační systém druhé generace (SIS II), který byl spuštěn 9. dubna 2013. Nový systém měl zvýšit bezpečnost a usnadnit volný pohyb v schengenském prostoru. Zásadním zlepšení nového systému je umožnění do systému „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.“¹¹⁰ Tím mělo být zaručeno, že spolupráce bude ještě účinnější.

¹⁰⁹ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Využívání SIS* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8759/sekce/vyuzivani-sis/>>.

¹¹⁰ ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH UDAJŮ. *SIS – Schengenský informační systém* [online]. uouu.cz, 2013 [cit. 28. října 2019]. Dostupné na <<https://www.uouu.cz/sis-schengensky-informacni-system/ds-3280/p1=3280&archiv=2>>.

System SIS je stále největším a nejvyužívanější databází v rámci spolupráce v oblasti justice a vnitra mezi členskými státy EU. SIS prošel reformou v roce 2018¹¹¹, 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
- b) Větší ostražitost u teroristických trestných činů
- c) Posílená ustanovení týkající se pohřešovaných dětí a osob, které potřebují ochranu
- d) Vymáhání zákazů vstupu
- e) Přísnější pravidla na ochranu údajů
- f) Lepší interoperabilita
- g) Větší přístup pro agentury EU (př. EUROPOL, FRONTEX).

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, přičemž vyvstává otázka, jakou roli hraje agentura FRONTEX při ochraně vnějších hranic v souvislosti s migrací?

¹¹¹ 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, Úř. věst. L 312, 7. prosince 2018, s. 56 a násl.

Pojem migrace (latinsky „migratio“) znamená přesouvání či přemísťování.¹¹² 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 Olgy 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 předcházejí.*“¹¹³ Mezi migraci nelze zahrnout pohyby osob a 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.

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 nesplňují 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.

Příčiny migrace jsou velmi široké, protože 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 z jednoho státu do druhého.

¹¹² Latinský slovník on-line. *Migratio* [online]. latinsky-slovník.latinsky.cz, 2009 [cit. 10. října 2019]. Dostupné na <<http://latinsky-slovník.latinsky.cz/latinsko-cesky/>>.

¹¹³ VOROBYOVA, Olga, a kol. *Migracia naleseniya: teoria i politika*. Moskva: Ekonomicheskoe obrazovanie, 2012, s. 25.

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. „*Osoby, které nelegálně překračují evropskou hranici, mají právo žádat o ochranu a nemohou být vráceni na základě mezinárodního práva,*¹¹⁴ (Úmluva OSN o uprchlících),¹¹⁵ což začlenilo i evropské právo v článku 78 odst. 1 ve Smlouvě o fungování EU¹¹⁶. 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.

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 Středozemní moře do Itálie. V průběhu března 2016 došlo vlivem částečného uzavření Balkánské migrační trasy k výraznému omezení počtu imigrantů přicházejících do střední Evropy.

Dne 13. května 2015 v reakci na migraci ve Středozemním moři vydala Evropská komise ve formě sdělení Evropský program pro migraci (EAM)¹¹⁷, který obsahuje doporučení, které by členské státy společně s Evropskou unií měli přijmout k řešení evropské migrační a azylové politiky. V tomto sdělení jsou čtyři pilíře pro lepší zvládnání migrace. Prvním

¹¹⁴ NOVOTNÝ, Vít, TEODORESCU, Loredana. Bezpečnost a migrace: vyvažování mezi bezpečností vnějších hranic a povinností chránit. In TUNKROVÁ, Lucie (ed.). *Právicové řešení politických výzev pro rok 2017*. Praha: TOPAZ, 2016, s. 41.

¹¹⁵ Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků, 28. července 1951.

¹¹⁶ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie..., čl. 78 odst. 1.

¹¹⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Evropský program pro migraci, 13. května 2015, COM/2015/240 final.

doporučením je snižování motivace k nelegální migraci. Druhý pilíř se zabývá správou hranic, kde je důležité záchrana životů a zabezpečení hranic. Za třetí, EU potřebuje silnou společnou azylovou politiku. Poslední pilíř se zabývá novými pravidly legální migrace.

Tabulka 4 Počet žádosti o azyl v letech 2010-2019

Počet žádosti o azyl v letech 2010-2019					
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	1 322 800	1 260 900	712 200	638 200	721090

Zdroj: autor na základě EUROSTAT. *Žadatelé o azyl a první žadatelé o azyl* [online]. ec.europa.eu, 8. března 2020 [cit. 12. března 2020]. Dostupné na <<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>>.

Tabulka 5 Počet zjištěných nezákonných překročení vnější hranice EU

ROK	2012	2013	2014	2015
Počet překročení	72 437	107 365	282 933	1 822 177
ROK	2016	2017	2018	2019
Počet překročení	511 146	204 750	150 114	139 000

Zdroj: autor na základě FRONTEX. *Výroční zprávy o činnosti* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 20. březen 2020]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.

Od roku 2016 počet žádosti o azyl klesal, jak je vidět z tabulky (viz. Tabulka 4), přičemž také počet uprchlíků a nelegálních imigrantů, kteří nelegálně překračují vnější hranice EU, klesal (viz. Tabulka 5). Z větší části zásluhou dohody s Tureckem a to za určitých podmínek, které Evropská unie slíbila tureckému prezidentu Erdoganovi. První podmínka byla, že začnou jednání o vstupu Turecka do EU a druhá urychlení procesu liberalizace vízového režimu pro turecké občany. Tím se Turecko zavázalo, že budou přijímat zpět všechny nelegální migranty, kteří pronikli z jeho území na řecké ostrovy, tedy do Evropské unie.

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, kvůli nepřijímání uprchlíků. V konečném 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 a která bude představena v další kapitole. Dále je to 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 EU a jejich integrované správě.

3. Agentura FRONTEX

Ve třetí kapitole bude představena Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, zkráceně FRONTEX, z francouzského *frontières extérieures* = vnější hranice, 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 EU. Sídlem agentury je polské město Varšava. Jaké důvody vedly k vytvoření této agentury?

„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. Věnují se otázkám a problémům, které mají bezprostřední dopad na každodenní život obyvatel EU.“¹¹⁸ Každá agentura je zaměřena na určitou oblast, jako jsou například životní prostředí, vzdělávání, léčiva, chemické látky, bezpečnost dopravy, zlepšení pracovních podmínek a mnoho dalších. A jedna z oblastí je právě ochrana vnějších hranic EU, kterou má v kompetenci Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (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,¹¹⁹ a s posunem hranic se předpokládala změna migračních toků.¹²⁰ 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 hranic, který způsoboval bezpečnostní nesrovnalosti při kontrolách na hranicích v jednotlivých členských státech, i když existovaly jisté společné schengenské standardy.¹²¹

První myšlenky spolupráce k ochraně vnějších hranice Unie byl již v roce 2001 koncept Evropské hraniční stráže, kterou podporovaly státy Německo, Itálie, Belgie, Francie

¹¹⁸ EVROPSKÁ UNIE. *Agentury a ostatní subjekty EU* [online].europa.cz, 12. prosince 2017 [cit. 16. září 2019]. Dostupné na < https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_cs>.

¹¹⁹ MONAR: *The Project of a European...*, s. 193

¹²⁰ LÉONARD, Sarah. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 375 – 376.

¹²¹ MONAR: *The Project of a European*, s. 195.

a Španělsko společně s Evropskou komisí a Evropským parlamentem. Tento koncept však nepodporovala Velká Británie a také skandinávské státy, což mělo za následek na zasedání Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001, že Evropská hraniční stráž prozatím 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 rady¹²² (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 nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie¹²³, 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 spolurozhodovací 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. Z výše uvedeného vyplývá, za jakých okolností a proč vznikla agentura FRONTEX, tím byla v této podkapitole objasněna první vedlejší výzkumná otázka.

3.2 Vymezení mandátu

Dne 26. října 2004 byla z Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004¹²⁴ 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, „za účelem zdokonalení integrovaného řízení vnějších hranic členských států Evropské unie.“¹²⁵ I přesto kontrola a ostraha vnějších hranic je v kompetenci členských států, agentura

¹²² EVROPSKÁ RADA. *Závěry Evropské rady (1993-2003)* [online]. consilium.europa.eu, 2. února 2018 [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/#>>.

¹²³ Návrh nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, 20. listopadu 2003, COM/2003/0687 final – CNS2003/0273.

¹²⁴ 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, Úř. věst. L 349, 25. listopad 2004, s. 1 a násl.

¹²⁵ Tamtéž, článek 1 odst. 1.

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 ostrahy na vnějších hranicích členských států.¹²⁶

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.“¹²⁷*

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.“¹²⁸ 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 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,“¹²⁹ přičemž bude záviset na celkové spolupráci všech členských států.

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 organizuje agentura FRONTEX technickou a operativní pomoc. Agentura může spolupracovat s dvěma či více členskými státy a v případě problémů na vnějších hranicích jsou k dispozici odborníci, kteří

¹²⁶ Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004..., článek 1 odst. 2.

¹²⁷ Tamtéž, článek 2 odst. 1.

¹²⁸ Tamtéž, článek 15.

¹²⁹ Tamtéž, bod 1.

jsou připraveni pomoci příslušným vnitrostátním orgánům státům, jenž na jejich hranici je ohrožena bezpečnost a ochrana. Protože FRONTEX nemá nahrazovat policejní složky ve státě ale jen doplňovat a napomáhat při ochraně vnějších hranic. Agentura FRONTEX má usnadňovat operativní spolupráci mezi členskými státy a třetími zeměmi.

3.3 Přeformulování mandátu

Na základě nařízení č. 2007/2004, kterým byla založena agentura FRONTEX prošla v průběhu let čtyřmi revizemi. V roce 2007 byla první, druhá v roce 2011, třetí v září 2016 a zatím poslední revize proběhla v listopadu 2019. Všechny revize reagovaly na rostoucí bezpečnostní hrozby a na zvýšenou nelegální migraci. Postupné posilování mandátu agentury FRONTEX souviselo s růstem jejího ročního rozpočtu a počtu příslušníků, kteří se podílí na ochraně vnějších hranic Evropské unie.

V září 2007 proběhla první revize a bylo přijaté nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007¹³⁰ (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 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).*“¹³¹ Cílem je poskytnutí okamžité pomoci na vnější hranici členského státu, kde je velký počet nelegálního překračování osob z třetích zemí.

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.“¹³² V případě ohrožení bezpečnosti a ochrany vnějších hranic EU, požádá členský stát o pomoc k rychlému pohraničnímu zásahu. V žádosti uvede momentální situaci a potřeby k řešení. Následuje rozhodnutí výkonného ředitele agentury FRONTEX, který musí do dvou pracovních dnů rozhodnout o rychlém zásahu. Při úkolech a při výkonu pravomocí je agentura FRONTEX podřízena členskému státu, který o pomoc požádal.

¹³⁰ 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, Úř. věst. L 199, 31. července 2007, s. 30 a násl.

¹³¹ Tamtéž, článek 1 odst. 1.

¹³² FRONTEX. *Rychlé intervence* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>>.

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.

Dne 25. října 2011 byla druhá revize a bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1168/2011¹³³, které doplňuje původní nařízení Rady zakládající agenturu FRONTEX z roku 2004. Druhá revize nařízení se zaměřila na dodržování lidských práv ve všech činnostech agentury FRONTEX. V rámci agentury bylo vytvořeno poradní fórum pro základní práva a byla určena osoba, která zodpovídá za dodržování základních práv. Nové nařízení stanovilo, že při porušování lidských práv má možnost agentura FRONTEX svojí misi pozastavit nebo úplně zrušit. Mezi nové úkoly agentury patřilo poskytování pomoci členským státům v situacích, které mohou zahrnovat humanitární pomoc a záchranné operace na moři.¹³⁴

Dále se vytvořily Evropské jednotky pohraniční stráže - European Border Guard Teams (dále jen „EGBT“), které poskytují agentuře personální základnu pro provádění jejich operačních aktivit. Jejímž hlavním úkolem budou společné operace a rychlá intervence. Tímto nařízením vstoupila platnost, že členské státy mají povinnost začlenit své členy pohraniční stráže do EGBT. 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 EP a Rady (ES) č. 863/2007. Jednotky RABIT byly nasazeny v Řecku roku 2010 a 2011. Poté tyto jednotky zanikly, ale zůstal zachován mechanismus rychlé reakce.

Snaha o posílení pravomocí a odpovědností FRONTEXu neustále pokračovala, a to hlavně ze strany Evropského parlamentu. Výsledkem bylo přijetí nařízení EP a Rady č. 1052/2013,¹³⁵ 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*

¹³³ 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, Úř. věst. L 304, 22. listopadu 2011, s. 1 a násl.

¹³⁴ EVROPSKÝ PARLAMENT. *FRONTEX: nový ochránce lidských práv a nové pravomoci* [online]. europa.eu, 13. září 2011 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<http://www.europa.eu/news/cs/press-room/20110913IPR26455/frontex-novy-ochrance-lidskych-prav-nove-pravomoci>>.

¹³⁵ 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. listopadu 2013, s. 1 a násl.

*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,*¹³⁶ což znamená, lepší monitorování situace na vnějších hranicích.

Při správě vnějších hranic EU, jak pozemních tak námořních, je cílem zlepšení informací mezi agenturou FRONTEX a členskými státy a to právě prostřednictvím sdílení informací v reálném čase, které musí být chráněny. Dále informace získané sledovacími zařízeními, mezi které patří například satelity nebo systémy lodí. Společně s agenturou FRONTEX by měl EUROSUR výměnu informací rozšířit a hlavně zdokonalit i mezi další instituce a subjekty Unie (př. Evropská agentura pro námořní bezpečnost a satelitní středisko EU). Postupně by se měl systém EUROSUR přizpůsobit novým technologickým možnostem s cílem kvalitně monitorovat správu hranic EU.

Třetí revize nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624¹³⁷ ze dne 14. září 2016 se agentura FRONTEX stala „Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž“, čímž se agentura modernizovala a byl jí posílen mandát v podobě sdílené pravomoci při správě hranic, tím získala odpovědnost v oblasti boje proti přeshraniční trestné činnosti. Posílená agentura FRONTEX je zodpovědná za prostor svobody, bezpečnosti a práva EU. Do její kompetence se v rámci ostrahy námořních hranic přidaly pátrací a záchranné operace v potřebných případech a stále zajišťovat vnitřní bezpečnost v EU.

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 zachovávání volného pohybu osob na jejím území.“*¹³⁸ 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*

¹³⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013..., bod 1.

¹³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce 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. září 2016, s. 1 a násl.

¹³⁸ Tamtéž, článek 1.

ostrahy námořních hranic a jakékoli jiné úkoly spojené s ochranou hranic.“¹³⁹ Dříve za správu hranic nesly odpovědnost výlučně členské státy a tímto nařízením nastala změna.

Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážce 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, poslání a hodnoty Evropské pohraniční a pobřežní strážce je základem pro sladění očekávání jejich zúčastněných stran s výstupem technické a operativní strategie pro evropskou integrovanou správu hranic (viz. Obrázek 2).



Obrázek 2 Vize, poslání a hodnoty

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

Poslední čtvrtá revize nařízení o agentuře FRONTEX byla ze dne 13. listopadu 2019, kdy bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896¹⁴⁰ o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624, jenž rozšířilo stávající mandát agentury a zejména v oblasti ochrany hranic, navracení a spolupráce se třetími zeměmi. S cílem zlepšit sdílení informací byl v novém nařízení začleněn Evropský

¹³⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624..., článek 5 odst. 1.

¹⁴⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624, Úř. věst. L 295, 14. listopadu 2019, s. 1 a násl.

systém ostrahy hranic (EUROSUR) do rámce agentury FRONTEX. Celá procedura navrácení tj. od přípravy přes návrat až po činnosti návratu, poskytne agentura veškerou podporu, jak z vlastní iniciativy, tak na žádost dotčeného členského státu. Další změna je ve spolupráci se třetími zeměmi, kde se budou provádět společné operace nejen se sousedními zeměmi.

Reakcí EU na budoucí výzvy v oblasti ochrany hranic bude v rámci FRONTEXu vytvořen stálý sbor, který bude postupně zvyšovat počet operativních pracovníků. V tomto nařízení v bodě 5 je ustanoveno, že by měl dosáhnout kapacity 10 000 pracovníků (viz. Tabulka 6) a to do roku 2027. Stálý sbor bude složen ze čtyř kategorií pracovníků. První kategorie jsou operativní zaměstnanci FRONTEXu. Do druhé a třetí kategorie patří operativní pracovníci z členských států dlouhodobě či krátkodobě vyslaných do agentury. Poslední kategorie jsou pracovníci z rezervy pro rychlé nasazení.

Tabulka 6 Kapacita stálého útvaru agentury FRONTEX do roku 2027

Kategorie	Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 3	Kategorie 4	celkem
rok	Statutární zaměstnanci	Operativní pracovníci pro dlouhodobé dočasné přidělení	Operativní pracovníci pro krátkodobé vyslání	Rezerva pro rychlé nasazení	Stálý útvar
2021	1 000	400	3 600	1 500	6 500
2022	1 000	500	3 500	1 500	6 500
2023	1 500	500	4 000	1 500	7 500
2024	1 500	750	4 250	1 500	8 000
2025	2 000	1 000	5 000	0	8 000
2026	2 500	1 250	5 250	0	9 000
2027	3 000	1 500	5 500	0	10 000

Zdroj: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624, Úř. věst. L 295, 14. listopadu 2019, s. 1 a násl., příloha I.

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 nepřineslo posílení mandátu, ale jen několik rozšíření pravomocí a posílení lidských kapacit. A dále 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 vnějších hranic EU má sdílenou odpovědnost s členskými státy.

Nejnovější nařízení o agentuře FRONTEX, které vstoupilo v platnost 13. listopadu 2019, rozšířilo kapacitu agentury v podobě většího rozpočtu a počtu zaměstnanců, kteří se budou postupně nabírat. Tímto nařízením se mandát agentury rozšířil ve třech oblastech. První oblast se týká počtu zaměstnanců a jejich nasazení, kdy je předpoklad, že do roku 2027 by měla agentura FRONTEX mít kapacitu až 10 tisíc příslušníků pohraniční stráže (viz. Tabulka 6). Za druhé, toto nařízení rozšiřuje mandát agentury v oblasti návratových operací. A poslední rozšířená oblast je začlenění EUROSURu do rámce agentury FRONTEX, která bude správcem souboru systémů dozoru a dat. Z toho plyne, že třetí revize měla největší vliv na posílení mandátu agentury FRONTEX, když jí byla dána pravomoc spočívající ve sdílené odpovědnosti za integrovanou správu vnějších hranic EU.

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 primární odpovědnost za správu svých vnějších hranic ve vlastním zájmu a v zájmu všech ostatních členských států a odpovídají za vydávání rozhodnutí o navrácení, agentura by měla podporovat uplatňování opatření Unie týkajících se správy vnějších hranic a navrácení posilováním, posuzováním a koordinací činností členských států, jimiž se uvedená opatření provádějí. Činnost agentury by měla doplňovat snahu členských států.*“¹⁴¹ Pro agenturu FRONTEX to znamená, že jen působí doplňkovou činnost při ochraně vnějších hranic EU.

¹⁴¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896...., bod 12.

S cílem přispívat k účinné, vysoké a jednotné úrovni ochrany hranic a navracení, podle článku 10 nařízení č. 2019/1896, provádí agentura FRONTEX tyto hlavní úkoly: Nasazování v terénu, analýza rizik, sledování situace, hodnocení zranitelnosti, Evropská spolupráce při výkonu funkcí pobřežní stráže, sdílení zpravodajských informací o trestné činnosti, návratové operace, vnější vztahy tj. spolupráce se zeměmi mimo EU a schengenský prostor. Dále zde můžeme zařadit rychlé nasazení, výzkum a inovace, odborná příprava a společné operace.

Mezi úkoly agentury FRONTEX podle nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci patří analýza rizik¹⁴², přičemž agentura „*monitoruje migrační toky a provádí analýzu rizik, která zahrnuje všechny aspekty integrované správy hranic.*“¹⁴³ Zaměřuje se na migrační problémy, na počet osob překračující hranice a trasy, které jsou nejvíce využívány. Monitoring je zaměřen na vnější hranice EU a také na problematiku spojenou s navracením. Agentura vypracovává každý druhý rok za přispění členský států strategickou analýzu rizik pro evropskou integrovanou správu hranic, která se předloží institucím Evropské unie, konkrétně Evropskému parlamentu, Radě EU a Komisi.

V oblasti analýzy rizik je činnost agentury FRONTEX rozdělena do tří kategorií, kterými jsou analytika, strategická analýza a operační analýza. „*Strategická analýza je zaměřena většinou na tvůrce strategických rozhodnutí na vysoké úrovni, zatímco operační analýza podporuje společné operace koordinované agenturou FRONTEX.*“¹⁴⁴ Analytická část znamená sběr migračních dat a jejich následné zpracování do určité formy, tj. výroční zprávy (denní či měsíční) přehledy, analýzy, atd. „*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.*“¹⁴⁵ Zavedením automatického zpracování dat by mělo zvýšit dostupnost dat pro jejich analýzu, tím také snížit čas, který je potřeba pro žádosti o informace, analýzy a data.

Dále byla přijata příslušná řešení, která v rámci sítě analýzy rizik agentury FRONTEX umožňuje přístup členským státům ke zpracovaným údajům, které si navzájem vyměňují. Členským státům umožňuje síť analýzy rizik přístup k datům i na vzdušné hranici,

¹⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 29.

¹⁴³ Tamtéž, článek 10 odst. 1 písm. a).

¹⁴⁴ FRONTEX. *Analýza rizik* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 26. října 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/monitoring-risk-analysis/>>.

¹⁴⁵ FRONTEX. *Hlavní úkoly* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/co-delame/hlavniukoly/>>.

jenž sdílí situaci a informace o nelegální migraci ve vzdušném prostoru. Letiště členských zemí Evropské unie (více než 120) v současnosti 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. Propojenost jednotlivých informačních sítí je základem pro dobře fungující mechanismus analýzy dat.

Sledování situace je dalším úkolem agentury FRONTEX, která „*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.*“¹⁴⁶ V roce 2017 agentura FRONTEX vyvinula a provedla novou službu, přičemž šlo o fúzi dat systému EUROSUR, který umožňuje 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. Zpravodajské informace, tj. výsledky sledování získané na hranicích, pak sdílí s příslušnými vnitrostátními orgány členských států, s dalšími institucemi a subjekty EU, mezi které patří EUROPOL, EUROJUST, Evropská služba pro vnější činnost a další. Jde o monitorování osob, které jsou podezřelé z účasti na trestné činnosti, kterými je pašování migrantů, obchodování s lidmi a terorismus.

Podle nového nařízení č. 2019/1896 je do rámce Evropské pohraniční a pobřežní stráže začleněn Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) s cílem zlepšit jeho fungování. Právě díky EUROSURu lze rychleji reagovat členským státům na situace na vnějších hranicích, kde identifikuje kritická místa, kde může přijít podpora agentury FRONTEX. Základem je výměna informací a spolupráce se sousedními třetími zeměmi založenými na společných dohodách. Samozřejmostí je dodržování ochrany základních práv při výměně informací a spolupráce členských států a systému EUROSUR.

Agentura FRONTEX provádí hodnocení zranitelnosti¹⁴⁷ spočívající v „*každoročním hodnocení kapacity a připravenosti každého členského státu a země přidružené k Schengenu*

¹⁴⁶ FRONTEX: *Hlavní úkoly...* [online].

¹⁴⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 32.

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.¹⁴⁸ Na její žádost, pak členské státy poskytují informace o jejich technickém vybavení, o pracovnících a také o finančních zdrojích na ochranu hranic. „*Posouzení zranitelnosti přispívá k účinné, vysoké a jednotné úrovni kontroly hranic na vnějších hranicích EU.*“¹⁴⁹ Hlavním cílem je návrh opatření k odstranění případných hrozeb či slabých (zranitelných) míst, přičemž by hodnocení mělo sloužit k předcházení problémům či krizím na vnějších hranicích EU.

„*Hodnocení zranitelnosti a schengenský hodnotící mechanismus vytvořený nařízením Rady (EU) č. 1053/2013*¹⁵⁰ jsou dva vzájemně se doplňující mechanismy pro zaručení unijní kontroly kvality řádného fungování schengenského prostoru a zajištění trvalé připravenosti na úrovni Unie i jednotlivých členských států k reakci na jakékoli výzvy na vnějších hranicích.“¹⁵¹ Celkový proces hodnocení zranitelnosti je zaměřen na roční základní hodnocení, jehož součástí jsou právě závěry spočívající v hodnocení možných výzev, které vyplývají ze sledování vnějších hranic. Hodnocení zranitelnosti se neobejde bez analýzy rizik, jejichž dílčí výsledky se musí projevit v celkovém hodnocení.

Evropská spolupráce při výkonu funkcí pobřežní stráže¹⁵² je dalším úkolem agentury, která „*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.*“¹⁵³ Evropská spolupráce v oblasti funkcí pobřežní stráže popisuje společnou práci evropských agentur a vnitrostátních orgánů na námořních hranicích. Funkce pobřežní stráže kromě ochrany hranic se působení rozšířilo i na námořní činnosti 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.

Vnitrostátní orgány členských zemí podporují tři evropské agentury při plnění integrované správy vnějších hranic. Těmito podporují agenturami je samozřejmě Evropská

¹⁴⁸ FRONTEX: *Hlavní úkoly...* [online].

¹⁴⁹ FRONTEX. *Hodnocení zranitelnosti* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 28. října 2019]. Dostupné na < <https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>>.

¹⁵⁰ Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu, Úř. věst. L 295, 6. listopadu 2013, s. 27 a násl.

¹⁵¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., bod 45.

¹⁵² Tamtéž, článek 69.

¹⁵³ FRONTEX: *Hlavní úkoly...* [online].

agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (FRONTEX), která sídlí ve Varšavě v Polsku. Mezi další patří agentura sídlící ve městě Vigo ve Španělsku, Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EFCA). Poslední je Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA) která má sídlo v portugalském Lisabonu. „*Sdílením informací, sledovacími a komunikačními službami, činnostmi v oblasti budování kapacit a analýzou rizik a výměnou informací o hrozbách v námořní oblasti*“¹⁵⁴ podporují agentury FRONTEX, EFCA a EMSA členské státy.

Je třeba zdůraznit, že přijetím nařízení o FRONTEXu v roce 2016 byla spolupráce s ohledem na funkce pobřežní stráže 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.

Návratové operace¹⁵⁵ agentury FRONTEX hrají „*stále důležitější roli při návratu lidí, kteří nemají právo zůstat v Evropské unii, do jejich domovských zemí. Agentura pomáhá členským státům při koordinaci 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.*“¹⁵⁶ V rámci svého mandátu agentura FRONTEX uskutečňuje návratové operace i z vlastní iniciativy.

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.¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁴ FRONTEX. *Návratové operace* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 16. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/european-coast-guard-functions/>>.

¹⁵⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 50.

¹⁵⁶ FRONTEX: *Hlavní úkoly..* [online].

¹⁵⁷ FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016* [online]. frontex.europa.eu, 21. června 2017 [cit. 13. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_CS.pdf>.

Tabulka 7 Návrátové operace agentury FRONTEX

Rok	Návrátové operace (počet)	Počet osob
2015	66	3 565
2016	232	10 698
2017	341	14 189
2018	345	12 245
2019	272	15 850

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

Z tabulky (viz. Tabulka 7) je patrné, že v roce 2017 agentura FRONTEX uskutečnila 341 návratových operací, při nichž bylo uskutečněno navrácení v počtu 14 189 státních příslušníků třetích zemích, čímž se ve srovnání s rokem 2016 počet opět zvýšil. Z tabulky lze dojít k závěru, že agentura FRONTEX s posíleným mandátem navrácení je stále velmi produktivní, přičemž její počet osob vrácených do třetích zemí se v roce 2019 vyšplhal přes 15 tisíc státních příslušníků navrácených.

Nejen Evropská unie ale i agentura FRONTEX rozšiřuje vnější vztahy, kdy „*spolupráce se zeměmi mimo EU a schengenského prostoru 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.*“¹⁵⁸ Tímto navazování vnějších vztahů a spolupráce s mimoevropskými zeměmi je dalším krokem, jak na problematiku migrace.

V roce 2017 se zapojila 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 přes Středozemní moře v jižním sousedství EU, jako je Egypt, Maroko a Tunisko, a přispění k celkovým snahám EU o podporu Libye. Agentura rovněž zahájila jednání o spolupráci se zeměmi Guineou a Nigérií a dále pokračila s jednáními se Senegalem. Turecko a region západního Balkánu jsou i nadále významnými prioritami napříč

¹⁵⁸ FRONTEX: *Hlavní úkoly...* [online].

různými oblastmi činnosti agentury.¹⁵⁹ Důležitá byla migrační dohoda¹⁶⁰ v roce 2014 mezi Tureckem a EU spočívající v zabránění migrantů v cestě do Evropy, přičemž povinnost zpětného přebírání osob z třetích zemí vstoupila v platnost až dne 1. října 2017.

Rychlé nasazení agentury FRONTEX spočívá v tom, že je „*schopná 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.*“¹⁶¹ 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.

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.*“¹⁶² Z toho plyne, jak je důležité mít dostatek příslušníků z členských států, aby mohli zakročit a pomoci při ochraně vnějších hranic EU.

Výzkum a inovace¹⁶³ jsou také mezi úkoly agentury FRONTEX, která 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,*“¹⁶⁴ aby se mohli posoudit a ověřit se zpětnou vazbou.

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

¹⁵⁹ FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2017* [online]. frontex.europa.eu [cit. 14. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_CS.pdf>.

¹⁶⁰ Dohoda mezi Evropskou unií a Tureckou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob, Úř. věst. L 134, 7. května 2014, s. 3 a násl.

¹⁶¹ FRONTEX. *Hlavní úkoly...* [online].

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 66.

¹⁶⁴ FRONTEX. *Inovace* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/research/innovation/>>.

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.

Agentura FRONTEX vypracovává společné standardy odborné přípravy¹⁶⁵ „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 překročí vnější hranice EU. Také umožňuje, aby pohraniční a pobřežní stráže z různých zemí účinně spolupracovali při nasazení v operacích agentury FRONTEX.“¹⁶⁶ Jednotné standardy a také metodické pokyny jsou velmi důležité pro harmonizaci postupů při ochraně vnějších hranic.

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 Evropské unie a mezinárodními organizacemi.¹⁶⁷

Mezi nejvíce viditelné činnosti agentury FRONTEX patří společné operace, při kterých agentura poskytuje členským státům své zaměstnance a technické vybavení (lodě, vozidla, letadla a další) při problémech na vnějších hranicích EU. Společné operace nejsou jen na moři, ale probíhají i na území členských států a to na jejich 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.“¹⁶⁸ Přesto vlastní vybavení a zaměstnanci by agenturu FRONTEX posunuli dále v možnostech zásahu a také akceschopnosti při ochraně vnějších hranic EU.

Námořní operace ve Středozezemním moři se agentura FRONTEX zaměřuje „na podporu Itálie, Řecka a Španělska při řešení migračního tlaku, všechny operace agentury rovněž

¹⁶⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 62

¹⁶⁶ FRONTEX: *Hlavní úkoly*...[online].

¹⁶⁷ FRONTEX. *Odborná příprava* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 18. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/training/principles/>>.

¹⁶⁸ FRONTEX: *Hlavní úkoly*...[online].

pomáhají při řešení nejrůznějších forem přeshraniční trestné činnosti. Námořní operace zahrnují další úkoly, jako je sledování znečištění a nezákonného rybolovu.¹⁶⁹ Tyto další úkoly spojené s námořními operacemi agentura FRONTEX provádí společně s agenturou pro námořní bezpečnost (EMSA), s EUROPOLEM a také s agenturou pro kontrolu rybolovu (EFCA).

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 se zdvojnásobil počet vyslaných příslušníků vysílaných do operativních oblastí z 2 195 osob v roce 2015 na 5 218 osob.¹⁷⁰

Námořní pohraniční činnosti agentury FRONTEX zastřešovalo dříve 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, která se zaměřuje na 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.

Tabulka 8 Počet zachráněných migrantů při společných operacích

	Název operace	Začátek operace	Počet zachráněných migrantů
1.	Operace SOPHIA	01/06/2015	44 916
2.	Operace POSEIDON	01/01/2016	127 993
3.	Operace INDALO	03/05/2017	91 591
4	Operace TRITON	01/11/2014	264 153
	Operace THEMIS	01/02/2018	
		Celkem:	528 653

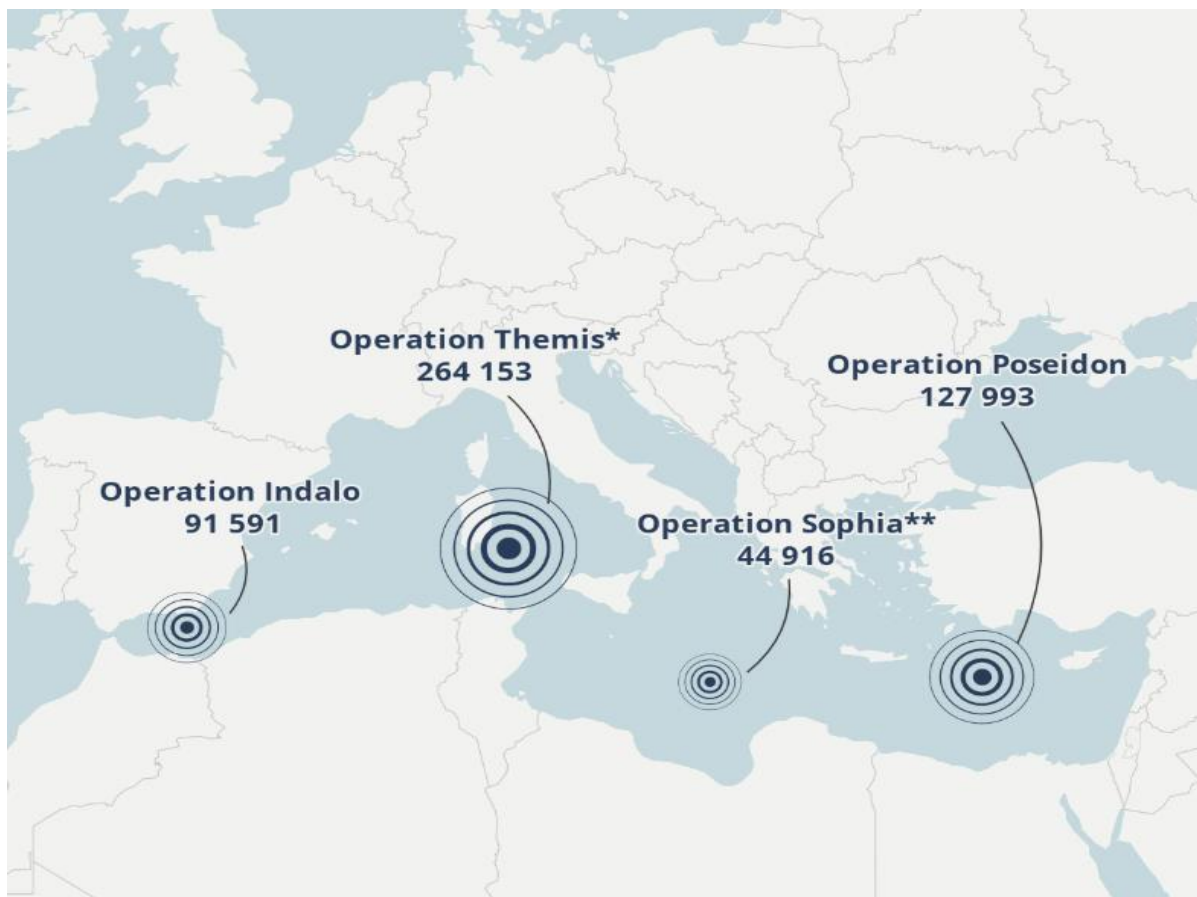
Zdroj: autor na základě EVROPSKÁ RADA a RADA EU. *Migrační politika EU* [online]. consilium.europa.eu, 6. března 2020 [cit. 15. března 2020]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>>.

Dnes k zajištění hranic Evropské unie ve Středomoří jsou nasazeny čtyři operace, které se zaměřují na záchranu ohrožených migrantů a také v boji proti pašerákům. Těmito operacemi je Operace INDALO (dříve HERA a MINERVA), která operuje ve Španělsku. Hlavními operacemi jsou operace THEMIS (dříve TRITON) působící mezi jižní Itálií a Libyí a operace

¹⁶⁹ FRONTEX. *Hodnocení zranitelnosti...* [online].

¹⁷⁰ FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016...* [online].

POSEIDON, která provádí své operace v Řecku působící jak na moři, tak na hranicích mezi Tureckem a Řeckem a mezi Bulharskem a Tureckem. Poslední operace se nazývá operace EU NAVFOR MED SOPHIA, jejichž oblast působení je ve Středomoří, kde operuje na volném moři u pobřeží Libye. Od roku 2015, kdy již působila operace TRITON a začala další operace Sophia, se již zachránilo 528 653 životů (data k 8. března 2020, viz. Tabulka 8 a Obrázek 3).



Obrázek 3 Společné operace od roku 2015

Zdroj: EVROPSKÁ RADA a RADA EU. *Infografika – EU Mediaterranean operations 2015-2020* [online]. consilium.europa.eu, 11. března 2020 [cit. 15. března 2020]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>>.

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 pravomocí agentury je dohled nad činností členských států, kterých se týká správa vnějších hranic EU. Dále agentura získala významnou roli při navracení občanů třetích zemí, kteří na území některého členského státu pobývají neoprávněně. Sama agentura bude moci navrhnout organizaci návratových operací členskými státy, 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.

Nová nařízení o agentuře FRONTEX, které byly přijaty v roce 2016 a následně v roce 2019 upravují 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 agentura 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.

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 aktérů 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 (kontrolní mechanismy).

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 agentury 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“¹⁷¹ a zároveň „poskytuje Komisi a členským státům nezbytnou technickou podporu a odborné znalosti v řízení vnějších hranic a podporuje solidaritu mezi členskými státy“.¹⁷² V celém nařízení, i po několika revizích, najdeme jak má agent plnit svoje delegované pravomoci, bez širšího zájmu principála.

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

¹⁷¹ Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004...., článek 1 odst. 1.

¹⁷² 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 EU¹⁷³. Stále existuje mezera mezi zakotvením přenesených pravomocí v rámci primárního práva a existenci agentur.¹⁷⁴ 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. Informační asymetrie patří k vymezení vztahu agent - principál, která může vést k vymezení vztahu mezi agenturou FRONTEX a institucemi EU, nejvíce však s 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. Za prvé, je to Schengenský informační systém (SIS) s širokým spektrem záznamů o osobách a věcech. Za druhé, Vízový informační systém (VIS) s údaji o krátkodobých vízech a za třetí, 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, jak by měly.

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.

¹⁷³ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie...

¹⁷⁴ HOFMANN: *Legislation, Delegation...*, s. 501.

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,¹⁷⁵ 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 zpracované agenturou 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. Proto je nezbytná harmonizace všech dostupných systémů.

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

¹⁷⁵ Analýza rizik je prováděna Oddělením analýzy rizik (RAU).

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, přičemž 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 agentem v podobě agentury FRONTEX.

Zvláštní požadavky na informace stanovuje článek 121 nařízení 2019/1896, kdy Komise do 5. prosince 2023 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 EU a správní radě. Dále lze provádět kontrolu prostřednictvím rozpočtu, zpřístupnění dokumentů, vnitřní kontroly a také zhodnocení aktivit FRONTEXu.¹⁷⁶ Mezi další mechanismy kontroly ze strany institucí Evropské unie je na základě nařízení, které dává možnost Evropskému parlamentu a Radě EU 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.¹⁷⁷ Následující tabulka (Tabulka 9) a graf (Graf 1) zobrazují finanční prostředky agentury dle jejich každoročních zpráv o rozpočtu, údaje jsou uvedeny od počátku fungování FRONTEXu od roku 2005 až do roku 2019.

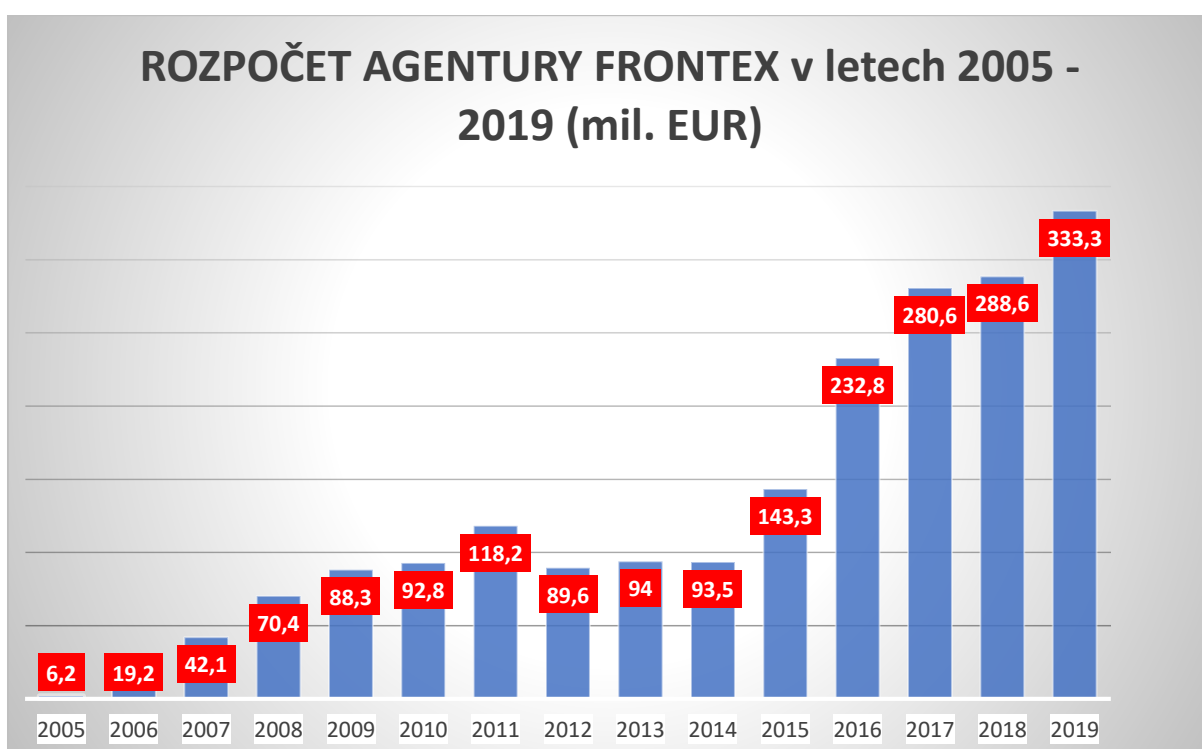
¹⁷⁶ LÉONARD: *The Creation of FRONTEX...*, s. 382.

¹⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1896..., článek 116.

Tabulka 9 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	6,2	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]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.



Graf 1 Přehled rozpočtů agentury FRONTEX v letech 2005-2019

Zdroj: autor na základě FRONTEX. *Výroční zprávy o činnosti* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [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 (Graf 1) 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 výší 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 EU, Komisi a Účetnímu dvoru.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹

Tabulka 10 Zaměstnanci agentury FRONTEX

Zaměstnanci agentury FRONTEX v jednotlivých letech					
rok	Počet zaměstnanců	rok	Počet zaměstnanců	rok	Počet zaměstnanců
2005	45	2010	294	2015	309
2006	70	2011	304	2016	365
2007	128	2012	303	2017	488
2008	181	2013	302	2018	643
2009	226	2014	311	2019	750

Zdroj: autor na základě FRONTEX. *Výroční zprávy o činnosti* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.

Celkově tak lze zhodnotit, že jak u prostředků, tak u lidských zdrojů (viz. Tabulka 10) 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

¹⁷⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 115 odst. 3.

¹⁷⁹ Tamtéž, článek 117.

agentury FRONTEXu nad 300 milionů eur za rok a počet pracovníků zvýšit na 1 000 stálých zaměstnanců. Naplnění výše rozpočtu bylo splněno a počet pracovníků se pomalu zvyšuje k stanovému cíli.

4.3.2 Organizační struktura

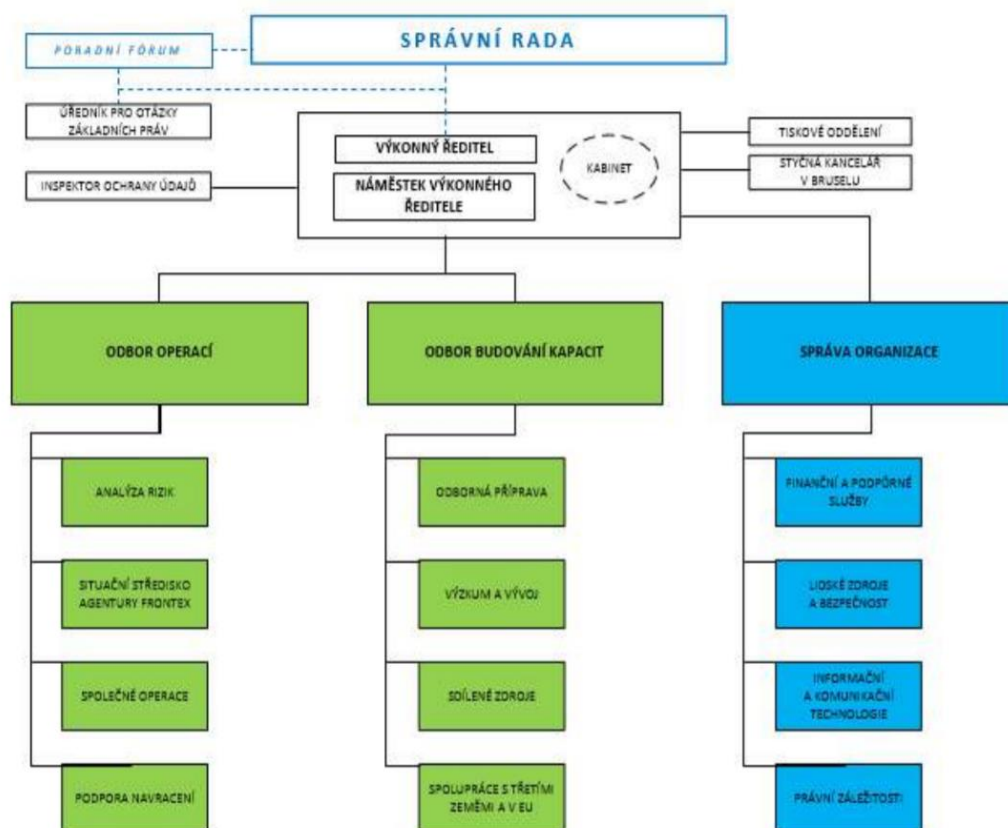
Požadavek na vytvoření určitého modelu organizační struktury agentury byl stanoven již v ustanovení zakládajícího nařízení. „Komise a členské státy by měly být zastoupeny ve správní radě za účelem účinné kontroly činnosti agentury. Správní rada by se měla podle možnosti skládat z operativních velitelů 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, vypracovávání průhledných pracovních postupů pro rozhodování agentury a jmenování výkonného ředitele a jeho náměstka (zástupce).“¹⁸⁰ Tím je zaručeno, že principál má nad agentem kontrolu, když je členem ve správní radě.

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.¹⁸¹ 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.¹⁸² 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.

¹⁸⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., bod 106.

¹⁸¹ Tamtéž, článek 100.

¹⁸² Tamtéž, článek 101.



Obrázek 4 Organizační struktura agentury FRONTEX

Zdroj: FRONTEX. Souhrnná zpráva za rok 2015 [online]. frontex.europa.eu, březen 2016 [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_CS.pdf>.

Agentura FRONTEX disponuje právní subjektivitou a navenek je zastupována výkonným ředitelem, kterým je od 16. ledna 2015 Francouz Fabrice Leggeri. Podle článku 106 nařízení o agentuře FRONTEX je výkonný ředitel „*při výkonu svých povinností zcela nezávislý a nepřijímá žádné pokyny od jakékoli vlády ani od jakéhokoli jiného subjektu,*“¹⁸³ přičemž nesmí být dotčeny pravomoci správní rady a orgánů Unie.¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵ 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,

¹⁸³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 106 odst. 1.

¹⁸⁴ Tamtéž, článek 106 odst. 1.

¹⁸⁵ Tamtéž, článek 106.

kteřá mŕže navrhnout alespoň tři kandidáty na vŕkonnŕho ředitele. Jmenování novŕho ředitele provádŕ správní rada, rozhodnutím dvoutřetinovou většinou hlasŕ vŕech svŕch členŕ s hlasovacím právem. Ale před jmenování jsou kandidátŕ prověřeni příslušným výborem nebo příslušnými výbory Evropského parlamentu. V případě nepřítomnosti vŕkonnŕho ředitele je pověřen jeho zástupce tj. náměstek vŕkonnŕho ředitele.

4.3.3 Vnitřní kontrola

Vnitřní kontrola je proces, který pomáhá organizaci dosáhnout svŕch cílŕ a udržet operativní a finanční vŕkonnost při dodržování pravidel a nařizení. Podporuje řádné rozhodování s ohledem na rizika pro dosažení cílŕ a snížení rizik na přijatelnou úroveň 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 novŕho nařizení o Evropské pohraniční a pobřežní strážŕ 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 založenŕho na souladu s předpisy k přístupu založenŕmu na riziku. Tento přístup agentuře umožňuje jednat v souladu se strategickými pokyny, které jsou zajištěné vnitřními kontrolními procesy a mechanismy, jež poskytují vŕkonnŕmu řediteli přiměřenou jistotu, že agentura vykonává činnost účinně i v případech kontinuity činností. Následně dne 22. listopadu 2017 přijala správní rada revidovaný rámec vnitřní kontroly agentury FRONTEX, který stanoví pět hlavních složek, tj. stavebních kamenŕ, které tvoří základ struktury rámce a podporují agenturu v jejím úsilí o splnění svŕch cílŕ, konkrétně pak: Za prvŕ, prostředí kontroly, za druhŕ posouzení rizik, za třetŕ kontrolní činnosti, za čtvrtŕ informace a komunikace a poslednŕ, za pátŕ činnosti sledování. Těchto pět složek je vzájemně propojených, musí být přítomné 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 nárŕstu jejího rozpočtu (finanční zdroje) a provádění rozšířených ŕkolŕ a povinností, které jí byly svěřeny, musí být systém vnitřní kontroly v dalších letech dále posilován a vylepšován. Samozřejmě systém vnitřní kontroly nemŕže, bez ohledu na to, jak dobře je navržen a používán, poskytnout absolutní záruku týkající se dosažení cílŕ subjektu. Je to způsobeno vlastními omezeními jakéhokoli systému kontroly a možností záměrnŕho lidského zásahu k obejití kontrol.

Závěr

Tato diplomová práce se zabývala Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž zvané 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 stanovilo 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.

Agentura 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 a 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 7 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 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 odpovědny 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 (principálův souhlas). V článku 7 tohoto nařízení je taxativně uvedeno, že „členské státy zajišťují správu svých vnějších hranic a výkon rozhodnutí o navrácení, v úzké spolupráci s agenturou, ve vlastním zájmu a ve společném zájmu všech členských států, v plném souladu s právem Unie včetně dodržování základních práv a v souladu s cyklem víceleté strategické politiky pro evropskou integrovanou správu hranic.“¹⁸⁶ Sdílená odpovědnost je určitým posunem od výlučné odpovědnosti členských států, ale není určitě dostatečná pro agenturu FRONTEX, 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

¹⁸⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896..., článek 7 odst. 3.

úrovni. Dále poskytovala služby členským státům a jiným zúčastněným subjektům v souladu 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.

Všichni zúčastnění si musí uvědomit, že není možné nalézt řešení migrační krize v individuálních přístupech 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. „*Hlavní úkolem je podpora vnitrostátních orgánů při kontrole a ochraně vnějších hranic EU. Cílem boj proti přeshraniční kriminalitě nebo efektivní navrácení neoprávněných žadatelů o azyl.*“¹⁸⁷ Nové nařízení také začlenilo pod agenturu FRONTEX systém EUROSUR, který by se měl zlepšit fungování ostrahy vnějších hranic EU.

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

¹⁸⁷ PLEVÁK, Ondřej. *Frontex posílí později, než se původně plánovalo. S ochranou hranic pomůže obří biometrická databáze* [online] euractiv.cz, 24. dubna 2019 [cit. 20. prosince 2019]. Dostupné na <<https://euractiv.cz/section/vnitro-aspravedlnost/news/frontex-posili-pozdeji-nez-se-puvodne-planovalo-s-ochranou-hranic-pomuze-obri-biometricka-databaze/>>.

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, které hrozí v budoucnu.

Seznam pramenů a literatury

Monografie

- ARNULL, Anthony. *European Union Law. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017. 176 s.
- BALZACQ, Thierry, CARRERA, Sergio. *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*. Burlington: VT, Ashgate, 2006. 313 s.
- CAPARINI, Marini, MARENIN, Otwin. *Borders and National Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. Geneva: DCAF, 2006. 322 s.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 805 s.
- FRANCHINO, Fabio. *The Powers of the Union. Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 372 s.
- FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2015. 296 s.
- FILIPEC, Ondřej. Enhancing Frontex within Principal – Agent Context: Towards Better EU Border Management. In JANCZAK, Jaroslaw, (ed.) *Old Borders – New Challenges, New Borders – Old Challenges: De-Bordering and Re-Bordering in Contemporary Europe*. Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2019. 156 s.
- FŇUKAL, Miloš. *Politická geografie*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013. 80 s.
- HAD, Miloslav, PIKNA, Bohumil. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Ústav mezinárodních vztahů, 2001. 86 s.
- HENDL, Jan. *Úvod do kvalitativního výzkumu*. Praha: Karolinum, 1997. 243 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s.
- 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.
- JANCZAK, Jaroslaw (ed.). *Old Borders - New Challenges, New Borders - Old Challenges: De-Bordering and Re-Bordering in Contemporary Europe*. Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2019. 156 s.
- KASPAREK, Bernd. Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management. In GEIGER, Martin, PÉCOUD, Antoine (eds). *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. London: Palgrave Macmillan, 2010. 305 s.

- LAPID, Yosef. Identities, Borders, Orders: Nudging International Relations Theory in a New Direction. In ALBERT Mathias, JACOBSON, David, LAPID, Yosef (eds.). *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001. 390 s.
- MARENIN, Otwin. *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*. Geneva: DCAF, 2010. 170 s.
- 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 CAPARINI, Marina, MARENIN, Otwin. *Borders and National Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. Geneva: DCAF, 2006. 322 s.
- NOVOTNÝ, Vít, TEODORESCU, Loredana. Bezpečnost a migrace: vyvažování mezi bezpečností vnějších hranic a povinností chránit. In TUNKROVÁ, Lucie (ed.). *Pravicové řešení politických výzev pro rok 2017*. Praha: TOPAZ, 2016. 146 s.
- PIKNA, Bohumil, PITROVÁ, Markéta. *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.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967. 330 s.
- SKOKAN, Ladislav. *Úvod do politické geografie*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 2012. 156 s.
- VOROBYOVA, Olga, a kol. *Migracia naleseniya: teoria i politika*. Moskva: Ekonomicheskoe obrazovanie, 2012. 364 s.
- WEBER, Leanne. The Shifting Frontiers of Migration Control. In PICKERING, Sharon, WEBER, Leanne (eds). *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Dordrecht: Springer, 2006. 222 s.

Odborné články

- BRAUN, Dietmar, GUSTON David H. Principle – agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 2003, roč. 30, č. 5, s. 302 – 308.
- BROEDERS, Dennis, GODFRIED, Engbersen. The Fight against Illegal Migration: Identification Policies and Imigrants' Strategies. *American Behavioral Scientist*, 2007, roč. 50, č. 12, s. 1592 – 1609.
- BUSUIOC, Madalina. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 2009, roč. 15, č. 5, s. 599 – 615.

- DELREAUX, Tom, KERREMANS Bart. How Agents Weaken their Principals' Incentives to Control: The Case of EU Negotiators and EU Member States in Multilateral Negotiations. *European Integration*, 2010, roč. 32, č. 4, s. 357 – 374.
- DOWRICK, F. E. The Relationship of Principal and Agent. *The Modern Law Review*, 1954, roč. 17, č. 1, s. 24 – 40.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 1989, roč. 14, č. 1, s. 57 – 74.
- GILARDI, Fabrizio, BRAUN, Dietmar. Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 2002, roč. 43, č. 1, s. 147 – 161.
- HOFMANN, Herwig C. H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. *European Law Journal*, 2009, roč. 15, č. 4, s. 482 – 505.
- HOFMANN, Herwig C. H. Agency Design in the European Union. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2010, roč. 28, č. 2, s. 309 – 323.
- LÉONARD, Sarah. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 371 – 388.
- MAJONE, Giandomenico. The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 2000, roč. 38, č. 2, s. 273 – 302.
- MAJONE, Giandomenico. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, 2002, roč. 8, č. 3, s. 319 – 339.
- MCCUBBINS, Mathew, SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 1984, roč. 28, č. 1, s. 165 – 179.
- MILLER, Gary J. The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 2005, roč. 8, č. 1, s. 203 – 225.
- MOE, Terry M. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 1984, roč. 28, č. 4, s. 739 – 777.
- MOE, Terry M. CALDWELL Michael. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1994, roč. 150, č. 1, s. 171 – 195.
- NEAL, ANDREW W. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 2009, roč. 47, č. 2, s. 333 – 356.
- POLLACK, Mark A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 1997, roč. 51, č. 1, s. 99 – 134.

- POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič - zástupce. *Středoevropské politické studie*, 2017, roč. 19, č. 3-4, s. 215 – 242.
- ROSS, Stephen A. The Economic Theory of Agency : The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 1973, roč. 63, č. 2, s. 134 – 139.
- STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, roč. 37, č. 2, s. 261 – 289.
- WORSHAM, Jeff, GATRELL, Jay. Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relationship. *The Policy Studies Journal*, 2005, 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, Berlin: Auswärtiges Amt, Saarbrücken, 13. Juli 1984. Dostupné na < 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. listopad 1997, s. 1 a násl.
- Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsána v Schengenu dne 14. června 1985, Úř. věst. L 239, 22. září 2000, s. 13 a násl.
- Dohoda mezi Evropskou unií a Tureckou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob, Úř. věst. L 134, 7. května 2014, s. 3 a násl.
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 1 a násl.
- Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1 a násl.
- Listina základních lidských práv, Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 391 a násl.
- 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, Úř. věst. L 349, 25. listopad 2004, s. 1 a násl.
- 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), Úř. věst. L 105, 13. dubna 2006, s. 1 a násl.
- 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, Úř. věst. L 199, 31. července 2007, s. 30 a násl.

- 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 („Nařízení o VIS“), Úř. věst. L 218, 13. srpna 2008, s. 60 a násl.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), Úř. věst. L 243, 15. září 2009, s. 1 a násl.
- 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, Úř. věst. L 304, 22. listopadu 2011, s. 1 a násl.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2012 ze dne 14. března 2012 o prodeji na krátko a některých aspektech swapů úvěrového selhání, Úř. věst. L 86, 24. března 2012, s. 1 a násl.
- 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. listopadu 2013, s. 1 a násl.
- Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu, Úř. věst. L 295, 6. listopadu 2013, s. 27 a násl.
- 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. března 2016, s. 1 a násl.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. L 119, 4. května 2016, s. 1 a násl.
- 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. září 2016, s. 1 a násl.
- 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, Úř. věst. L 312, 7. prosince 2018, s. 56 a násl.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/817 ze dne 20. května 2019, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU v oblasti hranic a víz a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 a (EU) 2018/1861 a rozhodnutí Rady 2004/512/ES a 2008/633/SVV PE/30/2019/REV/1, Úř. věst. L 135, 22. května 2019, s. 27 a násl.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624, Úř. věst. L 295, 14. listopadu 2019, s. 1 a násl.
- Návrh nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, 20. listopadu 2003, COM/2003/0687 final – CNS2003/0273.
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Evropský program pro migraci, 13. května 2015, COM/2015/0240 final.
- Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a souvisejících nástrojů (Smlouva EHS), Řím, 25. března 1957, Dokument 11957E
- 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, 18. července 2002, s. 1 a násl.
- 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, Úř. věst. L 239, 22. září 2000, s. 19 a násl.
- Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků, 28. července 1951.

Rozhodnutí soudního dvora

- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. března 1955, *instituant un mécanisme financier permettant d'assurer l'approvisionnement régulier en ferraille du marché commun*, případ č. 14/55, Úř. věst. 8, 30. března 1955, s. 685 – 688.
- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. června 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, případ č. 9/56. digitální Sbírka zákonů (ECLI:EU:C:1958:7).
- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. června 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S., v High Authority of the European Coal and Steel Community*, případ č. 10/56. digitální Sbírka zákonů (ECLI:EU:C:1958:8).

- Soudní dvůr: Rozsudek (velkého senátu) ze dne 22. ledna 2014, *Spojené království Velké Británie a Severního Irsku v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C – 270/2012, digitální Sbírka zákonů (ECLI:EU:C:2014:18).

Internetové zdroje a jiné

- CAMPESI, Giuseppe. *European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border* [online]. academia.edu, 26. února 2018 [cit. 14. února 2020]. Dostupné na <https://www.academia.edu/36019689/European_Border_and_Coast_Guard_Frontex_Security_Democracy_and_Rights_at_the_EU_Border>.
- EUROSTAT. *Žadatelé o azyl a první žadatelé o azyl* [online]. europa.eu, 8. března 2020 [cit. 12. března 2020]. Dostupné na <<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>>.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. *Schengen: průvodce evropským prostorem bez hranic* [online]. europarl.europa.eu, 19. června 2019 [cit. 26. října 2019]. Dostupné na <<https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/security/20190612STO54307/schengen-pruvodce-evropskym-prostorem-bez-hranic>>.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. *FRONTEX: nový ochránce lidských práv a nové pravomoci* [online]. europarl.europa.eu, 13. září 2011 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/pressroom/20110913IPR26455/frontex-novy-ochrance-lidskych-pravnovepravomoci>>.
- EVROPSKÁ RADA. *Závěry Evropské rady (1993-2003)* [online]. consilium.europa.eu, 2. února 2018 [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/#>>.
- EVROPSKÁ RADA a RADA EU. *Infografika – EU Mediaterranean operations 2015-2020* [online]. consilium.europa.eu, 11. března 2020 [cit. 15. března 2020]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>>.
- EVROPSKÁ RADA a RADA EU. *Migrační politika EU* [online]. consilium.europa.eu, 6. března 2020 [cit. 15. března 2020]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>>.
- EVROPSKÁ UNIE. *Agentury a ostatní subjekty EU* [online]. europa.cz, 12. prosince 2017 [cit. 16. září 2019]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_cs>.
- FRONTEX. *Analýza rizik* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 26. října 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/monitoring-risk-analysis/>>.
- FRONTEX. *Hodnocení zranitelnosti* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 28. října 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment/>>.

- FRONTEX. *Inovace* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/research/innovation/>>.
- FRONTEX. *Návratové operace* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 16. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/european-coast-guard-functions/>>.
- FRONTEX. *Odborná příprava* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 18. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/training/principles/>>.
- FRONTEX. *Rychlé intervence* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 14. září 2019]. Dostupné na <<https://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>>.
- FRONTEX. *Vize, poslání a hodnoty* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.
- FRONTEX. *Výroční zprávy o činnosti* [online]. frontex.europa.eu, 2019 [cit. 20. března 2020]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/>.
- FRONTEX. *Souhrnná zpráva za rok 2015* [online]. frontex.europa.eu, březen 2016 [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_CS.pdf>.
- FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2016* [online]. frontex.europa.eu, 21. června 2017 [cit. 13. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/KeyDocuments/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016_adpted_CS.pdf>.
- FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2017* [online]. frontex.europa.eu, 29. května 2018 [cit. 14. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_CS.pdf>.
- FRONTEX. *Výroční zpráva o činnosti za rok 2018* [online]. frontex.europa.eu, 12. června 2019 [cit. 15. října 2019]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_CS.pdf>.
- FRONTEX. *FRONTEX 2019 v dopise* [online]. frontex.europa.eu, únor 2020 [cit. 15. března 2020]. Dostupné na <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/frontex_inbrief_website_002.pdf>.
- Latinský slovník on-line. Migratio [online]. latinsky.cz, 2009 [cit. 10. října 2019]. Dostupné na <<http://latinsky-slovník.latinsky.cz/latinsko-cesky/>>.
- MACHOTKOVÁ, Šárka. *Co je Schengen* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>>.

- MACHOTKOVÁ, Šárka. *Oblasti schengenské spolupráce* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 17. září 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/302/sekce/oblasti-schengenske-spoluprace/>>.
- MACHOTKOVÁ, Šárka. *Režim na hranicích* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8756/sekce/rezim-na-hranicich/>>.
- MACHOTKOVÁ, Šárka. *Využívání SIS* [online]. euroskop.cz, 2019 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8759/sekce/vyuzivani-sis/>>.
- MEISSNER, Vittoria. *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond Borders - the Effect of the Agency's External Dimension* [online]. ssrn.com, 10. prosince 2017 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<https://ssrn.com/abstract=3085529>>.
- MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Schengenská spolupráce* [online]. mvcr.cz, 2019 [cit. 26. září 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/schengenska-spoluprace-schengenska-spoluprace.aspx?q=Y2hudW09NQ%3D%3D>>.
- MITNICK, Barry M. *Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences*. [online]. ssrn.com, 11. října 2007 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859>.
- MILT, Kristiina. *Policejní spolupráce*. [online]. europarl.europa.eu, 2019 [cit. 28. září 2019]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/156/policejni-spoluprace>>.
- PERKOWSKI, Nina. *A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex*. [online]. rsc.ox.ac.uk, duben 2012 [cit. 24. září 2019]. Dostupné na <<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf>>.
- PLEVÁK, Ondřej. *Frontex posílí později, než se původně plánovalo. S ochranou hranic pomůže obří biometrická databáze* [online]. euractiv.cz, 24. dubna 2019 [cit. 20. prosince 2019]. Dostupné na <<https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/frontex-posili-pondeji-nez-se-puvodne-planovalo-s-ochranou-hranic-pomuze-obri-biometricka-database/>> .
- ŠMÍDA, Zdeněk. *Příručka pohraniční turistikou* [online]. statnihranice.cz, 26. listopadu 2012 [cit. 28. srpna 2019]. Dostupné na <<https://http://www.statnihranice.cz/prirucka.pdf/>>.
- ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. *SIS – Schengenský informační systém* [online]. uoou.cz, 2013 [cit. 28. října 2019]. Dostupné na <<https://www.uoou.cz/sis-schengensky-informacni-system/ds-3280/p1=3280&archiv=2>>.
- ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. *Vízový informační systém* [online]. uoou.cz, 2013 [cit. 26. září 2019]. Dostupné na <<https://www.uoou.cz/vis-vizovy-informacni-system/ds-3281/p1=3281>>.

Abstrakt

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.

Klíčová slova

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

Abstract

Diploma thesis on topic 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 of the reasons for choosing this topic is its relevance to current affairs. The migration wave has hit the whole of Europe and affects every member state of the European Union. This work aims to examine how FRONTEX uses its powers to fight illegal migration. The text will analyze the Agency's general activities in connection with illegal migration and its potential in combating this phenomenon. For this purpose, it is necessary to place the Agency in the context of European migration policy and to understand the position of this actor within the institutions of the European Union.

Keywords

Agent – Principal – Agency FRONTEX – Borders – European Commission – European Border and Coast Guard – Migration.