

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Bc. Vojtěch Makovský

Analýza institucionální vývojové dynamiky agentury Frontex

Diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Markéta Zapletalová, Ph.D.

OLOMOUC 2024

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci, dne 27. červen 2024

.....

Podpis

Rád bych poděkoval Mgr. Markétě Zapletalové, Ph.D. za odborné rady, a především trpělivost při vedení mé práce. Poděkování také patří celé Katedře politologie a evropských studií za úžasné roky studia. Děkuji i mé rodině za trpělivost a podporu. Speciální poděkování patří mé přítelkyni Martině, bez jejíž pomoci by tato práce nevznikla.

Úvod.....	5
1. Teoretický rámec práce	13
1.1 Konceptualizace	16
2. FRONTEX/EBCG: kontextuální vývoj a critical junctures	19
2.1 Evropské instituce a agentury	19
2.2 Agentura Frontex.....	21
2.3 Critical Junctures.....	25
3. Analýza institucionální vývojové dynamiky agentury Frontex	29
3.1 Vliv teroristických útoků 11. září 2011 na vznik a institucionální vývoj agentury Frontex	29
3.1.1 Nařízení č. 863/2007: Vytvoření rychlých zásahových týmu RABIT.....	32
3.1.2 Nařízení č. 1168/2011: Posílení koordinace a ochrany lidských práv	34
3.1.3 Nařízení č. 656/2014: Operace na moři a monitorování operací	36
3.2 Migrační krize (2015): Institucionální restrukturalizace agentury Frontex	39
3.2.1 Nařízení č. 2016/1624: Transformace na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž	41
3.2.2 Nařízení č. 2019/1896: Dokončení transformace agentury Frontex	44
Závěr.....	48
Seznam literatury.....	52
Anotace.....	61
Abstrakt	62

Úvod

Předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová se vyjádřila, že: *„Migrace do Evropy tu vždy byla a bude, přičemž v průběhu staletí definovala naše společnosti, obohatila naše kultury a utvářela mnohé z našich životů“* (Baccini, 2024). Nicméně, migrační krize a s nimi spojená ochrana vnějších hranic byla v posledních letech jednou z nejpalčivějších výzev pro instituce i občany Evropské unie (EU). Situace na Blízkém východě, Ukrajině, v Africe a dalších nestabilních oblastech prožívajících občanské války a konflikty jsou hlavním zdrojem zvýšených toků žadatelů o azyl a migrantů. Období od roku 2015 bylo charakterizováno jako *„nejhorší uprchlická krize od konce 2. světové války“* (Cocoli, 2015). Migrace je výzva pro hlavní principy EU, jako je evropská solidarita, která byla po desetiletí jádrem evropské integrace. Bývalý předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker ve svém projevu u příležitosti 20. výročí Centra evropské politiky řekl: *„Když přišla krize, vyvinula extrémní tlak na náš systém a odhalila naše slabosti. Jako voda v přehradě našla mezery a trhliny v naší hrázi. Krize otřásla našimi základy“* (Barigazzi, 2015). V samém centru zájmu týkajícího se migrace a ochrany vnějších hranic EU hraje agentura Frontex, oficiálně známá jako Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž klíčovou roli. Její vznik v roce 2004 byl reakcí na teroristické útoky 11. září v roce 2001 a na rostoucí potřebu efektivnější koordinace a spolupráce mezi členskými státy EU. Od svého vzniku prošla agentura Frontex výrazným institucionálním vývojem, který odrážel měnící se bezpečnostní výzvy a politické priority EU. Původní mandát agentury zahrnoval zejména koordinaci operací na vnějších hranicích, technickou podporu členským státům a organizaci společných návratových operací. Nicméně s rostoucími migračními tlaky a bezpečnostními hrozbami se potřeba posílit kapacity a schopnosti Frontexu stala stále naléhavější, což utvářelo jeho další institucionální vývoj.

Předmětem práce je analýza institucionální vývojové dynamiky evropské agentury Frontex. Prostřednictvím historicko-institucionálního přístupu je cílem této analýzy identifikovat critical junctures (klíčové okamžiky) a objasnit, jak tyto critical junctures spolu s klíčovými aktéry přispěly k institucionálnímu vývoji agentury.

První rovina analýzy se zabývá konfliktním přístupem klíčových aktérů, konkrétně členských států a institucí EU. Konfliktní přístup zahrnuje různé postoje a zájmy těchto aktérů, které často vedou ke sporům o to, jak by měla agentura fungovat, jaké by měly být její pravomoci a jak by měla být řízena. Členské státy, které mají své vlastní národní zájmy a

priority, mohou mít odlišné názory od Evropských institucí, jakým způsobem by měla být ochrana vnějších hranic EU zajišťována.

Druhá rovina analýzy se soustředí na vývoj interního institucionálního nastavení agentury Frontex. Institucionální vývoj zahrnuje změny v organizační struktuře, mandátu a operativních kapacitách agentury. Tyto změny ve vývoji jsou často výsledkem politických rozhodnutí přijatých v reakci na vnější události nebo tlak ze strany různých aktérů. Institucionální nastavení Frontexu se od jeho vzniku v roce 2004 výrazně proměnilo, zejména v důsledku migračních krizí, teroristických hrozeb a rostoucí potřeby efektivní ochrany vnějších hranic EU.

Cílem práce je analyzovat dynamiku institucionálního vývoje agentury Frontex skrze externí a interní critical junctures a chování klíčových aktérů.

Práce si tedy dává za úkol odpovědět na tyto výzkumné otázky:

VO1: *Které critical junctures ovlivnily institucionální vývojovou dynamiku agentury FRONTEX?*

VO2: *Jak se projevovaly konfliktní zájmy klíčových aktérů a jak se proměnilo institucionální nastavení?*

Tyto otázky mají za cíl prozkoumat, jak zásadní historické události a konfliktní zájmy klíčových aktérů utvářely institucionální vývoj, provozní funkce a vztahy agentury Frontex v průběhu času. Tímto způsobem tato práce poskytne přehled o dynamice institucionálního vývoje Frontexu. Výzkum také pokryje delší časové období od teroristických útoků 11. září v roce 2001 vedoucích k založení agentury Frontex v roce 2004 po rok 2019 neboli do stávající základní legislativní podoby agentury.

Z metodologického hlediska je práce stylizována jako interpretativní případová studie, která zkoumá dynamiku institucionálního vývoje agentury Frontex v kontextu historického institucionalismu. Práce využívá aspekty metodologického rámce z případové studie Helen Ekelund (2014) *The Establishment of FRONTEX: A New Institutionalist Approach* a to především pro definování zásadních critical junctures a klíčových aktérů v institucionálním vývoji agentury Frontex. Případová studie umožňuje porozumění specifickým jevům a porozumění širšímu kontextu a dynamikám ovlivňujícím Frontex, což je klíčové pro analýzu.

(Baxter & Jack, 2008). Tento přístup umožní detailně analyzovat činnost Frontexu a identifikovat klíčové faktory ovlivňující jeho vývoj.

Případová studie umožňuje kombinaci různých výzkumných metod, což zvyšuje validitu a spolehlivost zjištění. Konceptualizace je důležitou stránkou případové studie, klade důraz na kontext, ve kterém se zkoumaný jev odehrává, což je klíčové pro pochopení institucionálního vývoje (Stake, 1995). Flexibilita metodologie umožňuje průběžné přizpůsobování výzkumných otázek a metod sběru dat podle aktuálních potřeb výzkumu (Baxter & Jack, 2008). Výsledky budou analyzovány s ohledem na jejich generalizovatelnost a aplikovatelnost v širším kontextu historického institucionalismu (Yin, 1994). Případová studie využívá proto primárních zdrojů, jako jsou smlouvy EU, pro komplexnost a validitu analýzy.

Případová studie poskytuje výzkumníkům cenné nástroje pro hluboké a detailní porozumění složitým jevům. V kontextu výzkumu Frontexu umožní identifikovat nejen konkrétní operace a strategie, ale také širší dynamiky, které tyto aktivity formují a ovlivňují (Johansson, 2007). Důkladné a systematické použití této metodologie poskytne hodnotné poznatky pro akademický výzkum i praktickou politiku. Případová studie tak představuje ideální metodologický rámec pro analýzu a porozumění vývoji Frontexu.

První část práce se zaměří na vysvětlení teoretického rámce historického institucionalismu a jeho aspektů. Nejprve bude objasněn vznik této teorie, která spadá do širšího rámce neoinstitucionalismu. Práce také vysvětlí, proč je historický institucionalismus vhodný jako teoretický rámec pro analýzu institucionálního vývoje agentury Frontex. Budou představeny klíčové pojmy historického institucionalismu, především critical junctures a role klíčových aktérů. Následně bude provedena konceptualizace teoretického rámce historického institucionalismu na případ agentury Frontex.

Druhá část práce bude rozdělena do tří kapitol. První kapitola se soustředí na představení evropských institucí, jejich typologii, funkce a role ve vzniku evropských agentur. Druhá kapitola se bude věnovat kontextuálnímu vývoji agentury Frontex, jejím pravomocem, operačním schopnostem, složení a pohraničním operacím. Tato kapitola také představí role klíčových aktérů pro následující analytickou část, zejména interního vedení Frontexu, Evropské komise, Evropského parlamentu, Evropské rady a členských států EU. Třetí kapitola představí critical junctures ve dvou dimenzích, externí a interní, ovlivňující institucionální vývoj a trajektorii agentury Frontex, které budou také následně použity pro analýzu dynamiky institucionálního vývoje agentury.

Třetí část diplomové práce se bude zabírat analýzou dynamiky institucionálního vývoje agentury Frontex. Tato část bude členěna do dvou hlavních kapitol, které se soustředí na analýzu externích critical junctures, a do pěti podkapitol, které se budou týkat interních critical junctures a vlivu klíčových aktérů.

Paul Pierson je jeden z průkopníků, který aplikoval historický institucionalismus na teorie k sociální politice. Pierson (1996) ve své publikaci *Historical institutionalism in contemporary political science* vysvětluje, že různé faktory vytvářejí mezery v porozumění vývoje institucí, a v důsledku toho je velmi obtížné začlenit nové poznatky do institucí. Faktory, které vytvářejí tyto mezery jsou míra autonomie institucionálních aktérů, časová omezení osob s rozhodovací pravomocí, pravděpodobné nezamýšlené důsledky a změny v preferencích v průběhu času.

Na Piersona a jeho využití teoretického rámec historického institucionalismu navazuje i tato diplomová práce, která se zaměřujeme na to, jak se Frontex institucionálně vyvíjel, jak získal svou autonomii a jak tento vývoj ovlivnil činnosti organizace. Aplikace historického institucionalismu na případ Frontexu není v akademické sféře běžná, ale také není nová, jelikož je to poměrně mladá unijní agentura. Jednou z prvních badatelek, navazující na Piersona, která použila teoretický rámec historického institucionalismu na případ Frontexu je Helen Ekelund. Výzkum Ekelund, ale vychází i z racionalistického institucionalismu a sociologického institucionalismu. Aby bylo možné porozumět založení a návrhu agentur, je podle Ekelund zásadní vzít v úvahu všechny tyto formy institucionalismu. Frontex operuje v oblasti, která je napjatá, ale také postrádá tvrdé vědy. Proto je důležité zkoumat všechny tyto aspekty, protože Ekelund tvrdí, že fungování agentury závisí na podmínkách, za kterých byla založena. Tento argument rezonuje s myšlenkou historického institucionalismu o kritických momentech a závislosti na cestě. Ekelund (2014) ve svém článku *The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach*, dochází k závěru, že Frontex byl vyvíjen na základě lekcí, nákladové efektivity a konzistence s předchozími rozhodnutími. Tento poslední faktor lze také považovat za závislost na cestě. Zatímco Ekelund uznává důležitost zkoumání Frontexu pomocí teorie historického institucionalismu, používá také dvě další formy institucionalismu. Proto věnuje příliš málo pozornosti účinkům závislosti na cestě, ačkoli tento aspekt je významný pro vývoj Frontexu. Ekelund zmiňuje závislost na cestě, ale nepopisuje podrobně, jak předchozí politika Frontexu ovlivňuje jeho možnosti do budoucna (Ekelund, 2014).

Satoko Horii (2015) navazuje na Ekelund se svojí publikací *Frontex and the evolution of cooperation on European border controls*. Horii klade větší důraz na zaměření historického institucionalismu na path dependency a critical junctures než Ekelund. Horii uznává, že výzkum by neměl zkoumat pouze historický kontext, ale také vliv dřívější události na možné výsledky pozdějších událostí. Ve svém vlastním výzkumu Horii vidí path dependency jako důležitou perspektivu pro pochopení vývoje spolupráce na evropských hraničních kontrolách a jako součást širšího rámce evropské integrace. Zatímco Horii preferuje ve svém výzkumu aplikaci sociologického institucionalismu, její názory na účinnost historického institucionalismu jsou důležité mít na paměti. Zejména způsob, jakým popisuje koncept zpětné vazby politiky, jako způsobu, jak politika může být příčinou politických sil (Horii, 2015).

Na předešlé badatelky, kteří se tímto tématem zabývají, navazuje a čerpá z jejich prací i Vittoria Meissner. Meissner (2017) ve svém článku *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders: The effect of the agency's external dimension*, tvrdí, že role Frontexu se v průběhu let výrazně rozrostla, což agentu umožnilo ovlivňovat rozhodování Evropské komise. Výzkum Meissnerové je zaměřen na externí dimenzi Frontexu, konkrétně na spolupráci s nečlenskými zeměmi EU na západním Balkáně. Meissner vysvětluje, jak tři faktory ovlivnily růst Frontexu a jak tento růst způsobil rostoucí vliv Frontexu na jiné instituce EU. Prvním faktorem jsou exogenní šoky, které jsou důležitým prvkem výzkumu historického institucionalismu. V rámci historického institucionalismu mohou konkrétní exogenní faktory fungovat jako body, které nasměrují rozhodovatele na specifickou cestu a způsobí změny politiky. Meissner uvádí teroristické útoky z 11. září jako jeden z hlavních kritických momentů, které přiměly EU věnovat větší pozornost bezpečnostní politice. Druhým faktorem je neustálé delegování pravomocí na Frontex, známé také jako posilování agentury. Meissner ukazuje, jak se úkoly, rozpočet a personální kapacity Frontexu v průběhu času výrazně rozšířily. Posledním faktorem je rostoucí regionální spolupráce Frontexu se třetími zeměmi. Případová studie Meissner na západním Balkáně se zaměřuje na tento faktor. Výzkum Meissnerové je přínosný pro pochopení, jak se tyto tři faktory vyvíjely a jak ovlivnily rozhodování EU. Nicméně se její výzkum zaměřuje převážně na vliv Frontexu na rozhodovací výsledky v EU a nepopisuje interní vývoj Frontexu v relativně autonomní agenturu s neustále menší přímou účastí členských států (Meissner, 2017).

Nicméně, je tu i akademický rozpor v přístupu k analýze Frontexu. Většina autorů, kteří zkoumají vývoj Frontexu, se zaměřuje na vztah a dělbu moci mezi agenturou Frontex a členskými státy a institucemi EU. Obecně lze tuto skupinu výzkumníků rozdělit na

intergovernmentalisty a institucionalisty. Intergovernmentalistka, jako Sarah Léonard, tvrdí, že kontrola v rámci agentury Frontex je v rukou členských států. Podle Léonard autonomie agentury Frontex je výrazně omezena členskými státy, protože jsou odpovědni za hraniční kontroly ve své zemi. Frontex je zde pouze proto, aby tyto činnosti koordinoval (Léonard, 2009). Neoinstitucionalisté jako Roberta Mungianu oponují tím, že se alespoň nějaká autonomie přesunula z členských států do samotné EU. Mungianu (2013) vysvětluje ve svém článku *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, že pravomoc Frontexu je stanovena právem EU, přičemž může podporovat pohraniční strážce členských států, z čehož vyplývá, že EU má vliv na ochranu hranic, a proto dosáhla jisté úrovně supranacionalismu (Mungianu, 2013).

Pro výzkum vývoje Frontexu je důležité čerpat i z literatury, která primárně nepoužívá historický institucionalismus jako hlavní teoretický rámec, ale využívá některé jeho aspekty. Výzkum zmíněné Sarah Leonard je zaměřený na vývoj agentury Frontex a soustředí se na různé aspekty vzniku, evoluce a současného fungování této klíčové instituce Evropské unie pro správu vnějších hranic, přičemž se stal důležitou součástí odborné literatury o institucionálním vývoji EU institucí a migračních otázkách. Článek *The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy* od Léonard (2009) zkoumá institucionalizaci Frontexu v rámci politiky EU týkající se vnějších hranic. Frontex, založený v roce 2004, čelil značné kritice, zejména ze strany organizací hájících lidská práva. Leonard se zaměřuje na institucionální volby, které vedly k jeho vytvoření, a proč byla upřednostněna agentura před jinými formami spolupráce, včetně kontrolních mechanismů. Článek zkoumá složitý proces institucionalizace, politické boje a různé modely spolupráce mezi aktéry EU. Leonard také poukazuje na širší kontext azylové a migrační politiky EU, která byla často restriktivní a zaměřená na prevenci vstupu na území EU. Tento institucionální pohled je klíčový pro pochopení fungování Frontexu a jeho dopadu na dynamické a konfliktní azylové a migrační politiky EU (Léonard, 2009).

Článek *The Evolution of European Border Governance through Crisis: Frontex and the Interplay of Protracted and Acute Crisis Narratives* od Perkowski, Stierla a BurrIDGE (2023) pojednává zejména o critical junctures, které měly vést k vyšší ochraně hranic. Odborná studie zkoumá čtyři případové studie, kdy byly v souvislosti s migrací na vnější hranici Evropské unie vyhlášené krizové stavy, včetně jejich bezprostředních následků. Je identifikováno teoretické rámování těchto krizí agenturou Frontex (dle tiskových zpráv, výročních zpráv a praktických postupů). Tyto narativy vedou dle autorů k vyvolávání obav z nekontrolované migrace a

souvisejících bezpečnostních hrozeb. Tyto narativy zároveň vedou k pozitivnímu vývoji agentury Frontex z hlediska kompetencí agentury a rozšiřování velikosti a působnosti. Od svého vzniku agentura Frontex institucionálně těží z neustálého zobrazování migračních pohybů do Evropy jako krizových bodů (Perkowski, Stierl, Burridge, 2023).

Ve článku *Frontex and the Convergence of Humanitarianism, Human Rights, and Security*, Perkowski (2018) navazuje na svůj předešlý výzkum o Frontexu a zkoumá konvergenci humanitárních, lidskoprávních a bezpečnostních aspektů v kontextu operací Frontexu. Studie kriticky hodnotí, jak Frontex naviguje komplexní terén správy hranic, kde se bezpečnostní opatření často kříží s humanitárními zájmy. Perkowski argumentuje, že rétorika Frontexu o humanitárních aspektech někdy maskuje jeho sekuritizační praktiky, což může vést k napětí mezi ochranou práv migrantů a vynucováním hraničních kontrol. Článek zdůrazňuje potřebu větší transparentnosti a odpovědnosti v operacích Frontexu, aby se zajistilo, že humanitární principy nebudou obětovány na úkor bezpečnostních imperativů (Perkowski, 2018).

Trevisanutův (2010) článek *Search and rescue operations in the mediterranean: factor of cooperation or conflict?* také navazuje na Leonard a její článek o institucionálním vývoji Frontexu, kdy poskytuje komplexní analýzu právních a institucionálních dimenzí Evropské pohraniční a pobřežní stráže, se zaměřením na Frontex. Studie zkoumá vývoj právního rámce Frontexu a jeho dopady na operace a správu agentury. Trevisanut diskutuje změny v základním nařízení Frontexu, které rozšířily jeho mandát a operační rozsah. Článek také zkoumá výzvy spojené se zajištěním odpovědnosti a transparentnosti agentury, vzhledem k jejím rostoucím pravomocím a odpovědnostem. Trevisanut argumentuje a zároveň navazuje na Perkowski, že i když Frontex hraje klíčovou roli při správě vnějších hranic EU, jeho právní a institucionální rámec musí být neustále kontrolován, aby byly vyváženy bezpečnostní cíle s ochranou základních práv (Trevisanut, 2010).

Dalším autorem, který poslouží diplomové práci k analýze critical junctures ve vývoji Frontexu je Hrabálek (2014), kdy v rámci publikace *Ochrana hranic EU a role agentury Frontex* popisuje vývoj agentury Frontex v rámci boje Evropské unie proti nelegální migraci. Autor si všímá, že došlo k výrazné změně postojů Evropské unie vůči nelegální migraci čili oblast se stala prioritní oblastí. Pro účely práce je stěžejní, že autor poskytuje komplexní pohled na to, jakým způsobem Evropská unie chrání vnější hranice s využitím agentury Frontex. Už v době vzniku publikace autor konstatuje, že má agentura Frontex pevnou pozici v rámci ochrany

hranic Evropské unie, avšak stále je naráženo na konflikty mezi autonomií a nezávislostí a akcemi a postoji členských států. Obsah práce z těchto závěrů vychází, ale zkoumá zejména aktuální situaci agentury Frontex, nicméně i v daných dimenzích (tj. interní vývoj a autonomie versus externí tlaky od EU institucí a postoje členských států Evropské unie).

Kalkman (2020) zkoumá velkou část publikací na téma Frontexu ve svém článku *Frontex: A Literature Review. International Migration*, přičemž kriticky navazuje na předešlé výzkumníky se systematickou přehledovou studií o Frontexu, kde shrnuje a analyzuje 72 článků, aby zmapovala klíčová výzkumná témata. Tato témata zahrnují aktivity Frontexu, charakteristiky agentury, operační dopady, otázky lidských práv a její roli v byrokracii EU. Kalkman si všimá rychlého organizačního růstu Frontexu, jeho rostoucího rozpočtu a úkolů, což odráží jeho rostoucí význam v rámci správy hranic EU. Přehled zdůrazňuje, že zatímco akademická pozornost byla věnována hlavně operačním aktivitám a lidskoprávním aspektům, stále existují mezery, zejména pokud jde o vnitřní fungování a vztahy s ostatními orgány EU, což se tato diplomová práce snaží zkoumat. Kalkman vyzývá k dalšímu výzkumu těchto nedostatečně prozkoumaných oblastí a k využití poznatků z organizačních studií, krizového řízení a literatury o policii pro lepší pochopení operací Frontexu a jeho širších dopadů v rámci správního rámce EU. Poznatky Kalkman a její shrnutí velkého počtu studií o Frontexu slouží diplomové práci k orientaci a lokalizaci důležitých událostí v jeho vývoji (Kalkman, 2020).

1. Teoretický rámec práce

Cílem této části práce, která je členěna do dvou částí, je představení teoretického rámce historického institucionalismu a následná jeho konceptualizace na případ agentury Frontex. Vraných fázích vývoje společenských věd byly teorie dominovány behaviorismem a racionalismem, které se zaměřovaly na individuální jednání a rozhodování bez dostatečného zohlednění širších strukturálních kontextů. Tato omezení vedla k potřebě nového přístupu, který by lépe reflektoval složitost sociálních, politických a ekonomických procesů. Neoinstitucionalismus se vyvinul jako reakce na zmíněné omezení behaviorálního přístupu a racionalismu, které dominovaly v polovině 20. století. Behaviorální přístup kladl důraz na empirický výzkum a kvantitativní analýzu individuálního chování, zatímco racionalismus zdůrazňoval individuální volby a preference jako základ analýzy politických procesů. Nicméně, oba tyto přístupy se ukázaly být nedostatečné pro plné pochopení toho, jak instituce ovlivňují chování aktérů a jak samotné instituce vznikají a vyvíjejí se (Jepperson, 2021).

Neoinstitucionalismus přinesl nový pohled na instituce a jejich roli v politických a sociálních procesech, přičemž se tato teorie zaměřuje na to, jak instituce nejen ovlivňují chování aktérů, ale také jak formují samotné preference a identity těchto aktérů. Instituce jsou v tomto pojetí vnímány jako soubory formálních a neformálních pravidel, norem a hodnot, které strukturují interakce mezi aktéry. Neoinstitucionalismus tak přináší širší a komplexnější pohled na instituce než tradiční institucionalismus (Jepperson, 2021).

Neoinstitucionalismus se začal používat ve studiích evropské integrace v 80. a 90. letech 20. století, přičemž získal na významu zejména v souvislosti s vývojem agentur Evropské unie. Gorges uvádí, že mnoho analytiků, nespokojených s teoriemi převzatými z mezinárodních vztahů, aplikovalo teorie a analytické rámce z komparativní politiky na vysvětlení vývoje integrace v Evropské unii. Problémem, který je obzvláště důležitý pro studium integrace EU, je vysvětlení institucionální změny. Institucionalizace a neoinstitucionalismus se jeví jako logická perspektiva pro zkoumání takové změny. Existující teorie aplikované na studium institucionálního vývoje v EU nebyly zvláště užitečné pro vysvětlení změn uvnitř zavedených institucí EU. Neofunkcionalistický koncept spilloveru například nedokáže vysvětlit načasování a konkrétní charakter institucionální změny. Liberální intergovernmentalismus se příliš zaměřuje na roli států, zatímco přístup víceúrovňového řízení, který je dobrý pro popis konkrétních institucionálních konfigurací, není schopen vysvětlit, proč se mění, a nedokáže specifikovat, kteří aktéři jsou ve vývoji agentur kauzálně důležití (Gorges, 2001).

Neoinstitucionalismus ve studiích evropské integrace umožnil lepší porozumění tomu, jak historické události a rozhodnutí ovlivňují současné institucionální uspořádání, a jak kulturní a sociální normy ovlivňují chování aktérů (Gorges, 2001).

Neoinstitucionalismus lze rozdělit do tří hlavních proudů: historický institucionalismus, racionalistický institucionalismus a sociologický institucionalismus. Každý z těchto proudů nabízí odlišné teoretické a metodologické přístupy k analýze institucí, nicméně při analýze institucionální vývojové dynamiky Frontexu má historický institucionalismus nejlepší využití (Immergut, 1998).

Historický institucionalismus je významným přístupem v politické vědě a sociologii, který se zaměřuje na pochopení vývoje a dopadů institucí v průběhu času. Tento rámec zdůrazňuje význam historického kontextu, dlouhodobých procesů a kritických bodů, které formují instituce a jejich vliv na politické a sociální výsledky (Thelen, 1999).

Historický institucionalismus usiluje o vysvětlení toho, jak instituce vznikají, vyvíjejí se a ovlivňují chování a výsledky. Instituce jsou definovány jako formální a neformální pravidla, normy a praktiky, které strukturovaně ovlivňují politické, ekonomické a sociální interakce. Historičtí institucionalisté tvrdí, že instituce nejsou pouze statickými omezeními, ale dynamickými entitami, které se vyvíjejí prostřednictvím složitých historických procesů (Thelen, 1999).

Součástí historického institucionalismu jsou tři klíčové koncepty, a to path dependency, critical junctures a vliv klíčových aktérů ve vývoji instituce. Koncept path dependency naznačuje, že jakmile je nastaven určitý směr vývoje, stává se stále obtížnějším se od něj odchýlit. Raná rozhodnutí a události mohou vytvořit samo posilující mechanismy, které instituce uzamknou do specifických trajektorií. Například počáteční návrh sociálního státu může ovlivnit jeho budoucí vývoj, což činí významné odchylky od zavedeného modelu obtížnými, nebo přijetí specifického typu volebního systému může vytvořit politickou dynamiku, která tento systém posiluje a udržuje (Thelen, 1999).

Paul Pierson (2000), který je jedním z průkopníků historického institucionalismu, ve své publikaci *Increasing returns, path dependence, and the study of politics* uvádí koncept path dependency a jeho aspekty, jako je historická kontinuita, která zdůrazňuje kontinuitu a dlouhodobé důsledky rozhodnutí přijatých v určitém časovém okamžiku. Jakmile se instituce nebo politika vydá určitým směrem, stává se stále těžší tento směr změnit. Dalším aspektem

path dependency jsou kumulativní procesy, kde jsou instituce a politiky výsledkem kumulativních procesů a každé další rozhodnutí staví na předchozích krocích. Tyto procesy mohou posilovat určité směry vývoje a omezovat alternativní možnosti. Pierson udává i aspekt zvaný Lock-in, který vysvětluje proces, kdy se instituce vydá určitým směrem. Mohou se tak objevit mechanismy, které tuto cestu zafixují a znesnadní její změnu. Například investice do určité technologie nebo infrastruktury mohou vytvořit ekonomické a politické tlaky na zachování tohoto směru (Pierson, 2000).

Dalším a naprosto zásadním konceptem v rámci historického institucionalismu, jsou již zmíněné critical junctures, které odkazují na klíčové momenty nebo období, kdy je významná změna možná. Během těchto bodů mohou mít přijatá rozhodnutí dalekosáhlé důsledky pro budoucí vývoj institucí. Tyto body často nastávají během období krize nebo hluboké sociální a politické transformace (Pierson Skocpol, 2002).

Pierson a Skocpol udávají zásadní aspekty critical junctures, jako je otevřenost možnostem, kdy jsou během critical junctures existující struktury a normy destabilizovány, což vytváří prostor pro nové možnosti a změny. Tato otevřenost znamená, že rozhodnutí přijatá v tomto období mohou mít dlouhodobé důsledky. Významná rozhodnutí jsou podle Piersona aspektem přijatá během critical junctures, přičemž jsou často nevratná a mají dlouhodobý dopad. Tato rozhodnutí mohou vést k vytvoření nových institucí, zásadním reformám nebo změnám v politice. Vysoká míra nejistoty je dalším aspektem, kdy jsou critical junctures charakterizovány nejistotou a nejasností ohledně budoucího vývoje. Akteři musí často rozhodovat za podmínek nedostatku informací a vysokého rizika (Pierson, Skocpol, 2002).

Nicméně aspekt dlouhodobých důsledků ukazuje, že rozhodnutí a události během critical junctures mají tendenci vytvářet trajektorie, které ovlivňují budoucí vývoj po dlouhou dobu. Tyto trajektorie mohou být těžko změnitelné a mohou vytvářet path dependency. Critical junctures dále často zahrnují aspekt intenzivní interakce mezi různými aktéry, kteří se snaží prosadit své zájmy a ovlivnit budoucí směr vývoje. Tyto interakce mohou vést ke konfliktům, kompromisům a vyjednávání (Pierson Skocpol, 2002).

Velice důležitou součástí historického institucionalismu je fungování klíčových aktérů ve vztahu k path dependency neboli jak klíčoví aktéři hrají zásadní roli v procesu formování a vývoje institucí. Tito aktéři mohou být jednotlivci nebo skupiny, které mají významný vliv na rozhodování a implementaci politik. Mezi hlavní aktéry patří politické strany, vládní úředníci, nevládní organizace, mezinárodní organizace a zájmové skupiny. Jejich interakce často formují

institucionální rámce a ovlivňují dlouhodobé směry vývoje. Klíčoví aktéři také mohou fungovat jako katalyzátory změn během kritických bodů, kdy dochází k významným reformám. Například politické strany mohou prosazovat legislativní změny, které ovlivní strukturu a funkce institucí. Nevládní organizace často hrají roli hlídacích psů, monitorují činnost institucí a upozorňují na jejich nedostatky. Mezinárodní organizace mohou poskytovat technickou podporu a odborné znalosti, které pomáhají institucím přizpůsobit se novým výzvám. Spolupráce a konflikty mezi těmito aktéry ovlivňují, jak efektivně instituce plní své mandáty. Porozumění roli klíčových aktérů je tedy zásadní pro komplexní analýzu institucionální dynamiky (Pierson, 2000).

Historický institucionalismus tedy nabízí robustní a komplexní rámec, který je zvláště užitečný pro studium dynamiky institucionálního vývoje agentur. Tento přístup zdůrazňuje význam historického kontextu, dlouhodobých procesů a kritických bodů při formování institucí. Použití historického institucionalismu umožňuje lépe pochopit, jak a proč se agentury mění, a jaké jsou dlouhodobé důsledky těchto změn. Porozuměním a použitím aspektů path dependency, critical junctures a identifikací kritických aktérů práce může lépe porozumět silám, které formovaly vývoj Frontexu a nadále ovlivňují jeho roli ve správě evropských hranic.

1.1 Konceptualizace

Tato podkapitola se věnuje představení klíčových konceptů, které budou využity k analýze institucionálního vývoje agentury Frontex. Zaměří se na tři stěžejní koncepty historického institucionalismu, které jsou path dependency, critical junctures a role klíčových aktérů. Tyto koncepty práci pomohou pochopit, jak minulá rozhodnutí, zásadní události a interakce mezi aktéry formovaly podobu a fungování agentury Frontex v průběhu času.

Důležitým konceptem pro práci bude path dependency, který zdůrazňuje, že minulá rozhodnutí a události vytvářejí setrvačnost ovlivňující budoucí vývoj institucí. Raná rozhodnutí o mandátu, struktuře a fungování instituce mohou „uzamknout“ její vývoj do specifických trajektorií, které omezují rozsah dostupných možností pro budoucí změny, a to i v případě, že se původní důvody pro tato rozhodnutí již změnily nebo se ukázaly jako nefunkční (Pierson, 1996). V kontextu agentury Frontex práce koncept path dependency využívá k analýze, a to do jaké míry byly klíčové rysy a pravomoci agentury ovlivněny rozhodnutími a událostmi v různých fázích jejího vývoje. Mezi faktory, které mohly přispět k path dependency v případě agentury Frontex patří její počáteční omezený mandát, institucionální zakotvení v rámci EU a četné zkušenosti s migračními krizemi.

V rámci výzkumů zabírajících se institucionálním vývojem Frontexu je koncept path dependency často využívaný. Ekelundová například tvrdí, že využití aspektu path dependency v analýze závisí na podmínkách, za kterých byla agentura Frontex založena. Tento argument rezonuje s myšlenkou historického institucionalismu o path dependency, přičemž Ekelundová dochází k závěru, že Frontex se vyvíjel na základě lekcí, nákladové efektivnosti a konzistence s předchozími rozhodnutími. Tento poslední faktor, který se týká konzistentnosti rozhodnutí, spadá do celého konceptu path dependency, který je důležitý i pro pochopení vývoje agentury a spolupráce na evropských hraničních kontrolách jako součást širšího rámce evropské integrace (Ekelund, 2014).

Identifikace a analýza critical junctures stěžejní jsou stěžejní pro práci v objasnění klíčových momentů, které formovaly vývoj Frontexu. Zásadní pro analýzu budou externí a interní critical junctures, které představují specifické historické události nebo období narušující stávající institucionální uspořádání a otevírající prostor pro zásadní změny (Steinmo, 2008). V případě vývoje agentury Frontex práce považuje teroristické útoky 11. září 2001 a migrační krizi v roce 2015 za hlavní externí critical junctures ve vývoji agentury, přičemž tyto critical junctures vyvolaly tlak na posílení role a kapacit agentury Frontex a vedly k přehodnocení stávajícího rámce pro správu hranic EU. V případě interních critical junctures jsou pro práci důležité reformy uvnitř agentury v letech 2011, 2016, 2019 a následně 2021, které rozšířily mandát Frontexu a jeho operační schopnosti. Horii ve své práci o vývoji Frontexu došla k závěru, že zmíněná vysoká míra nejistoty v období critical junctures je důležitým faktorem, který vytvořil tlak na rychlý růst Frontexu. Celkově Horii vidí critical junctures jako klíčové momenty, které mají potenciál zásadně ovlivnit směr institucionálního vývoje a vytvářet nové cesty, po kterých se Frontex a jeho aktéři ubírají (Horii, 2015). Identifikace a následně analýza daných critical junctures je tedy nezbytný proces pro pochopení, jak se Frontex institucionálně vyvíjí.

Konečně se práce zaměří na role klíčových aktérů, které jsou nezbytnou součástí pro pochopení dynamiky vývoje agentury Frontex. Tato práce uznává, že institucionální změna není neutrálním procesem, ale je formována jednáním a zájmy klíčových aktérů, kteří svými interakcemi a prosazováním vlastních zájmů a vizí formují institucionální změnu (Meissner, 2017). Vědci jako Meissner ve svém výzkumu popisují, jak spolupráce a konflikty mezi klíčovými aktéry formují politiku a operace Frontexu. Například členské státy mohou mít různé názory na prioritu bezpečnosti versus lidských práv, což může vést k debatám a kompromisům v rámci správní rady a mezi dalšími institucemi EU (Meissner, 2017). Klíčoví aktéři tím pádem

ovlivňují rozhodovací procesy a institucionální změny, ale také formují strategické směry a operativní kapacity agentury. V kontextu agentury Frontex mezi tyto aktéry patří instituce EU, členské státy EU a samotná správní rada Frontexu. Analýza jejich rolí a vzájemných vztahů práci lépe pochopit dynamiku vývoje agentury Frontex a faktory, které ovlivňují její směřování.

Celkově v práci propojení konceptů path dependency, critical junctures a rolí klíčových aktérů v rámci historického institucionalismu poskytne komplexní rámec pro analýzu institucionálního vývoje agentury Frontex. Umožní identifikovat klíčové faktory, které formovaly její mandát, strukturu a fungování v průběhu času a analyzovat dopady těchto změn na dynamiku institucionálního vývoje.

2. FRONTEX/EBCG: kontextuální vývoj a critical junctures

Cílem této kapitoly je poskytnout hlubší porozumění o fungování evropských institucí, kontextuálním vývoji agentury Frontex a zásadních critical junctures v jejím vývoji. Organizačně je kapitola členěna do tří částí, přičemž jsou prvně představeny Evropské instituce, jako jsou Evropská komise, Evropská rada a Evropský parlament, které hrají zásadní roli v tvorbě a implementaci politik Evropské unie nebo také ve fungování evropských agentur. Dále následuje popsání kontextuálního vývoje agentury Frontex, jakožto klíčového aktéra v oblasti ochrany vnějších hranic EU, přičemž podkapitola popíše například složení, mechanismy a operační kapacity agentury. Kapitola se dále zabývá critical junctures, tedy klíčovými momenty, které výrazně ovlivnily institucionální vývoj Frontexu. Tyto critical junctures, jako teroristické útoky 11. září 2001, migrační krize v roce 2015 a legislativní úpravy formovaly aktuální podobu a fungování agentury.

2.1 Evropské instituce a agentury

Tato podkapitola se zaměřuje na podstatu evropských institucí a agentur, jejich vývoj, okolnosti vzniku, role, typologizaci a rozšíření regulačních pravomocí EU do citlivých oblastí, které byly původně výhradně v gesci národních států, jako je například ochrana hranic.

Evropská komise a Evropský parlament, jako hlavní instituce EU, hrají klíčovou roli ve vzniku agentur a jejich fungování. Evropská komise, výkonný orgán EU, byla založena v roce 1958 na základě Římských smluv, které vytvořily Evropské hospodářské společenství (EHS), předchůdce Evropské unie. Komise má za úkol navrhnout nové právní předpisy, provádět a dohlížet na jejich implementaci a spravovat rozpočet EU. Od svého vzniku prošla několika reformami, které zvýšily její efektivitu a schopnost reagovat na výzvy evropské integrace, například Smlouva z Maastrichtu (1993) a Lisabonská smlouva (2009). Evropský parlament, zákonodárný orgán EU, vznikl rovněž v roce 1958 jako Společné shromáždění EHS. Původně měl poradní roli, ale postupem času získal více pravomocí a stal se plnohodnotným zákonodárným orgánem. Maastrichtská smlouva (1993), Amsterodamská smlouva (1999) a Lisabonská smlouva (2009) posílily pravomoci Parlamentu v oblasti spolurozhodování s Radou EU, rozpočtové pravomoci a kontrolu nad činností Evropské komise. (Beach, 2017).

Evropské agentury, jako specializované subjekty EU, byly vytvořeny za účelem vykonávání specifických úkolů a poskytování odborných znalostí v různých oblastech politik EU. První agentury vznikly v 70. letech 20. století, avšak jejich počet a význam výrazně vzrostl

po přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1993, která rozšířila pravomoci EU v nových oblastech. Vývoj agentur lze rozdělit do několika fází: první generace (1970–1980) je zaměřená na správní úkoly a zlepšování životních a pracovních podmínek, druhá generace (1990–2000) reaguje na potřeby společného trhu a technického rozvoje, a třetí generace (2000–současnost) je charakterizovaná vznikem regulačních a výkonných agentur s významnými pravomocemi v oblasti regulace a řízení (Beach, 2017).

Evropské agentury lze kategorizovat do několika typů podle jejich funkcí a pravomocí. Regulační agentury, jako například Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA) nebo Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA), mají pravomoc regulovat specifické sektory nebo oblasti politiky EU. Exekutivní agentury, jako je Výkonná agentura pro malé a střední podniky (EASME), vykonávají správní úkoly a zajišťují implementaci politik EU. Informační a poradenské agentury, jako je Eurofound, poskytují informace a odborné poradenství v konkrétních oblastech. Frontex lze charakterizovat především jako výkonnou agenturu s některými regulačními funkcemi. Její hlavní role spočívá v praktickém provádění a koordinaci operací na vnějších hranicích EU, zatímco regulační funkce jsou zaměřeny na implementaci a prosazování společných pravidel a standardů (Kelemen, Majone, Giandomenico, 2017).

Evropské agentury byly založeny z několika důvodů. Poskytují vysokou úroveň specializace a odbornosti v konkrétních oblastech, což je nezbytné pro efektivní implementaci politik EU. Například ECDC poskytuje odborné znalosti v oblasti kontroly nemocí, což umožňuje rychlou a efektivní reakci na zdravotní krize. Agentury jako Frontex zajišťují efektivnější koordinaci a spolupráci mezi členskými státy, což je klíčové pro řešení nadnárodních problémů. Mnoho agentur je vytvořeno za účelem zvýšení transparentnosti a odpovědnosti při implementaci politik EU. Například finanční regulační agentury, jako je EBA, zajišťují, že bankovní sektor je regulován transparentně a odpovědně, čímž chrání spotřebitele a zajišťují finanční stabilitu. Agentury mohou rychle reagovat na nové výzvy a přizpůsobovat se změnám v politickém a ekonomickém prostředí. Například ECDC může rychle reagovat na vznikající zdravotní hrozby a poskytovat členským státům aktuální informace a podporu při zvládnání epidemií (Kelemen, Majone, Giandomenico, 2017).

Evropské agentury hrají klíčovou roli v různých oblastech politiky EU. Pomáhají členským státům implementovat politiky EU poskytováním technické a administrativní podpory, regulují a dohlížejí na dodržování evropských norem a standardů, provádějí výzkum

a analýzy, které poskytují podklady pro tvorbu politik EU, a zajišťují koordinaci mezi členskými státy a podporují spolupráci na evropské úrovni (Peers, 2013).

V posledních desetiletích došlo k významnému rozšíření regulačních pravomocí EU do citlivých oblastí, které byly původně výhradně v gesci národních států. Příkladem je ochrana hranic, která byla tradičně v kompetenci jednotlivých členských států. S rostoucí potřebou efektivní koordinace a reakce na bezpečnostní hrozby byla tato kompetence postupně centralizována na úrovni EU. Tento proces lze ilustrovat na několika příkladech, jako je vznik Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) v roce 1993 nebo především Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic v roce 2004 (Kreppel, 2011).

Evropské agentury, Evropská komise a Evropský parlament představují klíčové instituce Evropské unie, které společně přispívají k efektivnímu řízení a implementaci politik na úrovni celé EU. Jejich vznik a vývoj odráží rostoucí potřebu specializace, efektivní koordinace a transparentnosti v evropské integraci. Tyto instituce hrají zásadní roli při tvorbě a implementaci politik EU, zajišťují dohled nad jejich dodržováním a podporují spolupráci mezi členskými státy. Evropské agentury jsou klíčovým nástrojem EU pro řešení komplexních výzev současného světa, ať už jde o bezpečnost, zdravotní krize, ochranu životního prostředí nebo regulaci finančních trhů (Smeets, Jaschke, Beach, 2019). Agentura Frontex je pak příkladem toho, jak může evropská agentura přerůst své původní kompetence a stát se významným hráčem na poli evropské politiky ochrany hranic.

2.2 Agentura Frontex

Agentura Frontex, oficiálně známá jako Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, představuje klíčový prvek v administrativní struktuře Evropské unie (EU) a hraje nezastupitelnou roli při ochraně vnějších hranic EU. Byla založena v roce 2004 na základě nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 s cílem posílit kontrolu a ochranu vnějších hranic členských států EU. Sídlí ve Varšavě v Polsku a její hlavní úkol spočívá v podpoře, koordinaci a rozvíjení řízení hranic na úrovni EU. Vývoj a fungování Frontexu se stalo důležitým předmětem odborné literatury o institucionálním vývoji EU a migračních otázkách (Frontex, 2024).

Podstata agentury Frontex spočívá v jejím mandátu a funkcích, které jsou jasně definovány právními předpisy EU. Frontex byl založen jako reakce na rostoucí potřebu koordinace mezi členskými státy při ochraně vnějších hranic a řešení výzev spojených s nelegální migrací, přeshraniční kriminalitou a terorismem. Od svého vzniku prošla agentura

několika reformami, které výrazně rozšířily její mandát a operační kapacity. Významné změny přinesla zejména nařízení (EU) 2016/1624, které zřídilo Evropskou pohraniční a pobřežní stráž, a nařízení (EU) 2019/1896, které dále posílilo pravomoci Frontexu (Frontex, 2024).

Operativní kapacity Frontexu zahrnují širokou škálu aktivit, od monitorování hranic a analýzy rizik po koordinaci a provádění hraničních operací. Frontex organizuje a koordinuje společné operace na hranicích, poskytuje technickou a operativní podporu členským státům a zajišťuje školení a výcvik pro pohraniční stráž. Agentura také hraje klíčovou roli při návratech nelegálních migrantů a poskytuje podporu při repatriačních operacích. Frontex se prezentuje jako klíčový hráč v oblasti ochrany vnějších hranic EU a správy migrace. Agentura zdůrazňuje svou roli v zajišťování bezpečnosti a stability na vnějších hranicích EU a podporuje solidaritu a spolupráci mezi členskými státy. Frontex se také zaměřuje na ochranu základních práv a dodržování mezinárodních závazků v oblasti lidských práv (Kalkman, 2020).

Frontex disponuje týmem odborníků z různých členských států EU, kteří jsou nasazováni na operace na vnějších hranicích. Tato kapacita zahrnuje stálé sbory pohraniční a pobřežní stráž, rychlé pohraniční zásahové týmy (RABIT) a návratové týmy. Stálé sbory pohraniční a pobřežní stráž tvoří páteř operativních kapacit agentury. Tyto sbory zahrnují odborníky z různých členských států EU, kteří jsou nasazováni na operace na vnějších hranicích EU. Specialisté v těchto sborech mají širokou škálu odborných znalostí a dovedností, které jsou klíčové pro efektivní správu a ochranu hranic. Mezi hlavní role a úkoly těchto odborníků patří detekce padělaných dokumentů, screening a debriefing. Specialisté jsou vyškoleni v rozpoznávání falešných a pozměněných cestovních a identifikačních dokumentů, což je kritické pro prevenci nelegálního vstupu na území EU. Screening zahrnuje provádění podrobného zkoumání a ověřování identity a původu osob, které překračují hranice. Tento proces zahrnuje rozhovory a další metody k získání relevantních informací. Po vstupu na území EU jsou migranti a uprchlíci podrobováni debriefingu, během kterého odborníci získávají informace o jejich cestě, důvodech migrace a dalších faktorech, které jsou důležité pro analýzu migračních toků a plánování operací (Carrera, Guild, 2010).

RABIT jsou speciální jednotky vytvořené pro rychlé nasazení v případě náhlého a intenzivního migračního tlaku na vnějších hranicích EU. Tyto týmy mohou být aktivovány v krátkém časovém horizontu a poskytnout okamžitou podporu členským státům, které čelí krizovým situacím. RABIT zahrnují rychlou reakci, flexibilitu a široké spektrum dovedností. Tyto týmy jsou připraveny k okamžitému nasazení a posílení pohraničních kontrol tam, kde je

to nejvíce potřeba. Jejich rychlá reakce je klíčová pro zvládnutí krizových situací a zabránění destabilizaci hranic. RABIT jsou vysoce mobilní a flexibilní, což jim umožňuje přizpůsobit se různým podmínkám a potřebám na místě. Mohou být nasazeny jak na pozemních, tak na námořních hranicích. Členové RABIT jsou specialisté na různé aspekty pohraniční kontroly, včetně detekce nelegální migrace, ochrany před pašováním a zajišťování bezpečnosti (Perkowski, Stierl, Burr ridge, 2023).

Návratové týmy jsou specializované jednotky zaměřené na organizaci a provádění návratových operací nelegálních migrantů zpět do jejich zemí původu. Tyto operace jsou důležitým nástrojem pro zajištění, že osoby, které nemají právo zůstat v EU, se vrátí do svých domovských zemí bezpečně a v souladu s mezinárodními standardy. Návratové operace zahrnují dobrovolné návraty, nucené návraty a spolupráci se třetími zeměmi. Frontex podporuje a organizuje dobrovolné návraty, kdy se migranti rozhodnou vrátit se do svých zemí původu dobrovolně. Tyto operace jsou často doprovázeny asistencí při reintegraci. V případech, kdy dobrovolný návrat není možný, Frontex organizuje nucené návraty v souladu s právními předpisy a lidskými právy. Tyto operace jsou prováděny s maximálním ohledem na bezpečnost a důstojnost navracených osob. Frontex spolupracuje s vládami a úřady zemí původu migrantů, aby zajistil hladký a efektivní návratový proces. Tato spolupráce zahrnuje logistickou podporu, získávání cestovních dokladů a další nezbytné kroky (Fallone, 2021).

Operativní kapacity Frontexu jsou silně závislé na kvalitě a schopnostech jeho lidských zdrojů. Odborníci nasazení agenturou jsou nejen technicky zdatní, ale také vyškoleni v komunikaci s migranty a v respektování lidských práv. Tato kombinace technických a měkkých dovedností je klíčová pro efektivní a humánní správu hranic EU. Zajištění dostatečných a kvalifikovaných lidských zdrojů umožňuje Frontexu rychle reagovat na měnící se migrační vzorce a bezpečnostní výzvy. Dále to posiluje schopnost agentury spolupracovat s členskými státy a třetími zeměmi při ochraně vnějších hranic EU a při zajišťování bezpečnosti v celé Evropské unii (Frontex, 2024). Nicméně, operativní kapacity Frontexu jsou rozmanité a závisí také na synergii mezi klíčovými aktéry.

Hlavní aktéry s rozhodovacími pravomocemi v rámci Frontexu lze rozdělit do několika kategorií. Prvním klíčovým aktérem je Výkonný ředitel, který je zodpovědný za každodenní řízení a operace agentury. Výkonný ředitel je jmenován správní radou na základě doporučení Evropské komise a má klíčovou roli při formulování a implementaci strategií Frontexu. Správní

rada, která je složena ze zástupců členských států a Evropské komise, dohlíží na strategické směřování agentury, schvaluje rozpočet a monitoruje výkon Frontexu (Frontex, 2024).

Posledním jmenovaným výkonným ředitelem Frontexu je Hans Leijtens, který před nástupem do funkce Frontexu působil jako generální ředitel nizozemské celní správy. Jeho kariéra je poznamenána dlouhodobým působením ve veřejné správě, kde získal zkušenosti s řízením velkých organizací a implementací komplexních strategií v oblasti bezpečnosti a ochrany hranic. Leijtens také sloužil jako generální inspektor v nizozemské vojenské policii (Koninklijke Marechaussee), kde byl zodpovědný za řadu bezpečnostních a ochranných operací. Jeho odborné znalosti zahrnují nejen operativní řízení, ale také strategické plánování a mezinárodní spolupráci, což je klíčové pro efektivní fungování agentury Frontex (Frontex, 2024). Jeho příchod do Frontexu byl vnímán jako snaha o posílení profesionalizace a transparentnosti agentury, která čelila v minulosti kritice kvůli otázkám lidských práv a obviněním z nesprávného zacházení s migranty. Leijtensův mandát zahrnuje nejen pokračování v operativní ochraně hranic, ale také zajištění, že Frontex bude fungovat v souladu s evropskými a mezinárodními standardy lidských práv (Liboreiro, Psala, 2024).

Druhým klíčovým aktérem jsou Evropské instituce jako Evropská komise, která je zásadním aktérem při vytváření a implementaci politik týkajících se správy vnějších hranic EU. Navrhuje legislativní změny, které mohou ovlivnit mandát a činnosti Frontexu, a dohlíží na dodržování evropských pravidel a standardů, což má přímý dopad na operace agentury. Evropský parlament má legislativní a kontrolní pravomoci nad činnostmi Frontexu. Schvaluje rozpočet agentury a může provádět kontroly její činnosti prostřednictvím různých výborů. Parlament hraje klíčovou roli v oblasti transparentnosti a odpovědnosti agentury. Rada Evropské unie, složená z ministrů členských států, je dalším významným aktérem. Rozhoduje o legislativních návrzích a politických směrnicích, které určují činnost Frontexu, a může vydávat doporučení a usnesení týkající se operací a strategií agentury (Hrabálek, 2014).

Členské státy EU jsou třetím klíčovým aktérem, přičemž mají přímý vliv na činnost Frontexu prostřednictvím svých národních vlád, které spolupracují s agenturou na operativní úrovni. Poskytují personál, technické vybavení a finanční prostředky pro operace Frontexu. Spolupráce mezi Frontexem a národními orgány je zásadní pro efektivní správu hranic. Národní pohraniční a imigrační úřady členských států spolupracují s Frontexem na operativní úrovni, poskytují podporu při provádění operací a sdílejí důležité informace. Tyto úřady jsou klíčovými partnery při zajišťování bezpečnosti vnějších hranic EU (Léonard, 2010).

V tomto kontextu se agentura Frontex stala klíčovým příkladem, jak se evropské agentury vyvíjejí a jak jejich role a pravomoci mohou narůstat. Jeho mandát zahrnuje nejen koordinaci mezi členskými státy, ale také přímou účast na hraničních operacích a poskytování technické a operativní podpory. Tento vývoj byl reakcí na rostoucí výzvy spojené s nelegální migrací, přeshraniční kriminalitou a terorismem. Frontex jako agentura EU představuje typický příklad toho, jak se evropské agentury mohou stát klíčovými aktéry v politice EU. Založení Frontexu bylo odpovědí na potřebu efektivní koordinace ochrany hranic, která byla původně v kompetenci jednotlivých členských států. S postupem času však Frontex získal stále více pravomocí a zdrojů, což vedlo k jeho rostoucí autonomii a významu v rámci správy hranic EU.

2.3 Critical Junctures

Agentura pro evropskou pohraniční a pobřežní stráž prošla během svého vývoje významnými institucionálními transformacemi, které byly vyvolány jak externími, tak interními kritickými událostmi. Tyto události formovaly její roli, schopnosti a operační kapacity, čímž se stala klíčovým aktérem v oblasti správy vnějších hranic Evropské unie. Tyto procesy, které měly zásadní vliv na dynamiku institucionálních změn institucionálního vývoje lze nejlépe pochopit prostřednictvím historického institucionalismu, který zdůrazňuje koncept critical junctures a jejich dopad na trajektorii instituce.

Teroristické útoky 11. září 2001 byly jednou z nejvýznamnějších externích kritických událostí, které zásadně ovlivnily bezpečnostní politiku nejen ve Spojených státech amerických, ale i v Evropské unii. Tyto útoky odhalily zranitelnost současného bezpečnostního systému a vedly k zásadnímu přehodnocení a zpřísnění bezpečnostních politik po celém světě, včetně opatření na ochranu hranic. V reakci na útoky se státy EU rozhodly zvýšit spolupráci v oblasti sdílení informací a koordinace bezpečnostních opatření. EU začala klást větší důraz na prevenci terorismu, což vedlo k potřebě efektivnější ochrany vnějších hranic (Boswell, 2007).

Následkem těchto událostí bylo přijetí řady opatření, které měly za cíl posílit bezpečnostní spolupráci mezi členskými státy EU. V roce 2004 došlo k založení agentury Frontex, která se stala klíčovým nástrojem v boji proti terorismu, nelegální migraci a přeshraniční kriminalitě. Agentura začala hrát významnou roli při monitorování hranic, zajišťování bezpečnosti cestujících a nákladu, a zlepšování celkové bezpečnosti na vnějších hranicích EU. Frontex se rovněž zaměřil na rozvoj kapacit členských států v oblasti hraničních kontrol a bezpečnostních opatření. To zahrnovalo školení pohraničních stráží, technickou podporu a koordinaci společných operací na hranicích. Teroristické útoky 11. září tak

představovaly klíčový moment, který urychlil vznik a rozvoj Frontexu jako významné agentury pro ochranu vnějších hranic EU (Neal, 2009).

Migrační krize v roce 2015 byla další zásadní externí kritickou událostí, která měla obrovský dopad na činnost Frontexu. Evropa čelila bezprecedentnímu přílivu migrantů a uprchlíků, zejména ze Sýrie, Afghánistánu a dalších konflikty postižených oblastí. Během tohoto období překročilo vnější hranice EU více než milion lidí, což vedlo k výraznému zvýšení tlaku na hraniční kontroly a azylové systémy členských států (Léonard, Kaunert, 2022).

Frontex hrál klíčovou roli v koordinaci reakce na tuto krizi, což zahrnovalo posílení operativních kapacit, zvýšení počtu hraničních hlídek a zlepšení spolupráce s národními orgány. V reakci na tuto krizi byl mandát Frontexu výrazně rozšířen, což vedlo k vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže, která poskytla agentuře více pravomocí a zdrojů k efektivnímu řízení migračních toků a zajištění bezpečnosti na vnějších hranicích EU (Léonard, Kaunert, 2022).

Tato krize ukázala na nedostatečnost stávajících opatření a infrastruktury pro zvládnání migračních toků, což vedlo k rychlému přijetí nových opatření a posílení kapacit Frontexu. Agentura začala hrát významnější roli v koordinaci návratových operací, poskytování technické a operativní podpory členským státům a zajišťování školení a výcviku pro pohraniční strážu. Migrační krize v roce 2015 tak představovala klíčový moment, který vedl k zásadnímu posílení Frontexu a jeho schopnosti reagovat na migrační a bezpečnostní výzvy (Léonard, Kaunert, 2022).

Reforma v roce 2007 se zabývala posílením operativní spolupráce mezi členskými státy Evropské unie (EU) v oblasti ochrany hranic. Toto usnesení zavedlo mechanismus pro nasazení Rychlých intervenčních týmů na hranicích (RABITs), které byly určeny k rychlé reakci na naléhavé a mimořádné situace na vnějších hranicích EU. Cílem těchto týmů bylo pomoci členským státům, které se potýkaly s náhlým a značným tlakem migrace, například v případě masového přílivu migrantů nebo náhlého zvýšení nelegálních přechodů hranic. Týmy RABITs byly složeny z pohraničníků a odborníků na ochranu hranic, kteří byli speciálně vyškoleni a vybaveni k tomu, aby mohli být rychle nasazeni a efektivně podporovali místní pohraniční strážu. Reforma také zdůrazňovala význam solidarity a spolupráce mezi členskými státy při řešení migračních výzev a zajištění bezpečnosti a kontroly na vnějších hranicích EU. Tento mechanismus přispěl k posílení kolektivní schopnosti EU efektivně řídit migrační toky a

reagovat na krize, čímž zajišťoval vyšší úroveň bezpečnosti pro všechny členské státy (Cortinovis, 2015).

Reforma Frontexu v roce 2011 představovala významný interní kritický bod v jeho vývoji. Tato reforma byla reakcí na rostoucí migrační tlaky a potřebu zvýšené efektivity agentury. Hlavní změny zahrnovaly posílení mandátu Frontexu, který mu umožnil poskytovat více operativní podpory členským státům, zvýšení flexibility a rychlosti nasazení hraničních zásahových týmů a zlepšení schopností v oblasti analýzy rizik. Dále byla zavedena možnost vytváření společných operací a rychlých zásahových týmů, což umožnilo rychlejší a efektivnější reakci na náhlé migrační tlaky (Campesi, 2014). Reforma také zahrnovala posílení spolupráce mezi Frontexem a dalšími evropskými agenturami a institucemi, což vedlo k lepší koordinaci a výměně informací. Tato spolupráce byla klíčová pro efektivní zvládání migračních toků a zajištění bezpečnosti na vnějších hranicích EU (Campesi, 2014).

Reforma Frontexu v roce 2016 byla reakcí na migrační krizi v roce 2015 a představovala zásadní transformaci agentury. Na základě nařízení (EU) 2016/1624 byla vytvořena Evropská pohraniční a pobřežní stráž, která rozšířila mandát a zdroje Frontexu. Nová struktura zahrnovala vytvoření stálého sboru pohraniční a pobřežní stráže, který měl být nasazen na vnějších hranicích EU v krizových situacích. Tato reforma také posílila schopnosti Frontexu v oblasti návratových operací a poskytla agentuře větší autonomii při plánování a provádění operací. Hlavním cílem bylo zlepšit koordinaci mezi členskými státy a zajistit jednotnější a efektivnější ochranu vnějších hranic (Meissner, 2021).

Tato reforma umožnila Frontexu rychleji a efektivněji reagovat na migrační tlaky a bezpečnostní hrozby, což vedlo k výraznému zlepšení schopnosti agentury zvládat krizové situace. Byla zavedena nová opatření pro monitorování hranic, zlepšení technických a logistických schopností a posílení spolupráce s národními orgány. Reforma z roku 2016 tak představovala zásadní krok k posílení a zefektivnění Frontexu, což umožnilo agentuře lépe plnit svůj mandát a zajišťovat bezpečnost na vnějších hranicích EU (Karamanidou, Kaspárek, 2020).

Reforma Frontexu v roce 2019, na základě nařízení (EU) 2019/1896, dále posílila mandát agentury a zvýšila její operativní kapacity. Byla vytvořena struktura stálého sboru pohraniční a pobřežní stráže s kapacitou až 10 000 příslušníků, kteří měli být plně k dispozici pro operace na vnějších hranicích EU. Reforma zahrnovala také zlepšení technických a logistických schopností agentury, což umožnilo rychlejší nasazení a efektivnější řízení

hraničních operací. Důraz byl kladen na posílení spolupráce s národními orgány a zajištění lepší koordinace mezi různými aktéry zapojenými do ochrany vnějších hranic (Bossong, 2019).

Reforma také zahrnovala zlepšení schopností Frontexu v oblasti analýzy rizik a prevence nelegální migrace. Byla zavedena nová opatření pro monitorování hranic a zlepšení schopností v oblasti zpravodajství a spolupráce s dalšími bezpečnostními agenturami. Reforma z roku 2019 tak představovala další krok k posílení Frontexu a jeho schopnosti reagovat na současné výzvy v oblasti ochrany vnějších hranic EU (Meissner, 2020).

Vývoj Frontexu, formovaný jak externími, tak interními kritickými událostmi, odráží komplexní a často kontroverzní povahu správy hranic v Evropské unii. Teroristické útoky 11. září 2001 a migrační krize v roce 2015 vedly k bezpečnostnímu zaměření, kde Frontex hrál ústřední roli. Následné reformy se snažily řešit obavy ohledně možného přehnaného zásahu agentury a potřeby zajistit její odpovědnost a respektování základních práv. Tento pokračující proces institucionálního vývoje zdůrazňuje dynamickou interakci mezi bezpečnostními imperativy a demokratickými hodnotami, která charakterizuje přístup EU ke správě hranic v posledních letech.

3. Analýza institucionální vývojové dynamiky agentury Frontex

Cílem této kapitoly je podrobně analyzovat institucionální vývojovou dynamiku agentury Frontex, se zaměřením na externí a interní critical junctures a klíčové aktéry, kteří hráli zásadní roli v utváření její path dependency. Rozhodnutí o vývoji Frontexu nejsou v evropských institucích přijímána ve vakuu, ale dané critical junctures spolu s klíčovými aktéry silně ovlivňují výsledek diskusí, které vedou k reformě agentury. Tato kapitola nám umožní pochopit, jak se agentura přizpůsobovala a vyvíjela skrze výzvy v rámci Evropské unie, a jak tyto faktory ovlivňovaly její institucionální rámec. Organizačně je kapitola členěna do dvou hlavních částí, které jsou určeny dvěma hlavními externími critical junctures a na ně reagují interní critical junctures v podobě nařízení, které definují hlavní institucionální proměny agentury Frontex. Dále jsou interní critical junctures členěny na základě časové posloupnosti, díky své návaznosti na dané externí critical junctures a na sebe samotné.

3.1 Vliv teroristických útoků 11. září 2001 na vznik a institucionální vývoj agentury Frontex

Teroristické útoky z 11. září 2001 jsou výzkumníky i samotnou agenturou považovány za jeden z nejdůležitějších externích critical juncture ve vývoji agentury Frontex, který výrazně ovlivnil diskuse o správě hranic v rámci EU. Tyto útoky byly zásadní světovou sekuritizační událostí, která vystrašila členské státy EU, kvůli hrozbě podobného útoku v Evropě. V těchto dobách nejistoty se brzy po útocích začaly otázky bezpečnosti spojovat s novými myšlenkami ohledně politiky kontroly migrace v rámci EU. Navíc bezprostředně po 11. září existoval mezi klíčovými aktéry EU, a to převážně mezi členskými státy samotnými, silný pocit naléhavosti reagovat. V této krizové situaci byly v rámci EU velmi rychle přijaty bezpečnostní politiky, které by za normálních okolností trvaly schválit mnohem déle.

Bezpečnostní opatření, která se před 11. zářím setkala s odporem klíčových aktéru, převážně členských států, se nyní stala možnými. Na mimořádném zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA) dne 20. září 2001 diskutovala Rada o boji proti terorismu a posílení vnějších hranic EU v bezprostřední reakci na teroristické útoky z 11. září. V prosinci 2001, kdy 11. září bylo stále v čele politického zájmu, Evropská rada v Laekenu rozhodla o integrované správě hranic, která by měla odpovědnost za boj proti terorismu, obchodování s lidmi a nelegální migraci. Zároveň Evropská komise navrhla zřízení agentury pro správu hranic. Jak je vidět z těchto příkladů, 11. září obnovilo pozornost členských států na bezpečnostní otázky, což následně zpřísnilo kontrolu vnějších hranic (Argomaniz, 2009).

Po 11. září došlo k dalším teroristickým útokům, které šokovaly EU. Útoky v Madridu v roce 2004 posílily pocit nutnosti reagovat, který vznikl po 11. září. V kontextu těchto zmíněných critical junctures se EU rozhodla postavit bezpečnost a boj proti terorismu na vrchol agendy, přičemž byly učiněny významné kroky směrem ke společné bezpečnostní politice a zřízení Frontexu, které se odrazily i na jeho budoucím institucionálním vývoji. Vznik Frontexu tedy probíhal v době, kdy byla EU pod tlakem a musela dokázat členským státům i sobě samotné, že je schopna chránit své vnější hranice (Léonard, 2009).

Období mezi lety 2001 a 2005 se ukázalo jako důležité pro EU při upřednostňování bezpečnosti a přijímání široké škály opatření k boji proti terorismu. Zřízení Frontexu souvisí s integrovaným systémem správy hranic, o kterém EU rozhodla v roce 2001. Zatímco volání po větší bezpečnosti hranic existovalo již před 11. zářím, tak útoky posloužily jako katalyzátor a staly se jakýmsi varovným signálem pro členské státy, aby postavily bezpečnost a kontrolu hranic na první místo svých zájmů (Argomaniz, 2009). Teroristické útoky v těchto letech sehrály důležitou roli critical junctures a vytvořily prostředí, ve kterém byly dalekosáhlé návrhy v návaznosti na path dependency přijímány poměrně snadno. 11. září tedy slouží jako kritický okamžik, který přiměl EU upřednostnit bezpečnost, což nakonec vedlo k založení Frontexu.

V přímé reakci na 11. září byla hrozba terorismu zmíněna v mnoha dokumentech EU. Rada pro spravedlnost a vnitřní věci se sešla devět dní po útocích a diskutovala o „nezbytných opatřeních k udržení nejvyšší úrovně bezpečnosti a jakýchkoli dalších opatřeních potřebných k boji proti terorismu“ (Evropská komise, 2001). Stejně tak závěry zasedání Evropské rady v prosinci 2001 odkazují na „úplnou solidaritu s americkým lidem a mezinárodním společenstvím v boji proti terorismu“ (Evropská rada, 2002). V těchto dokumentech je také zmíněna zvýšená kontrola hranic, přičemž krátce po teroristických útocích došlo k propojení terorismu a migrace, což vytvořilo příležitost označit migraci za bezpečnostní problém. V krátkém časovém období strach z terorismu umožnil legitimizaci politik v oblasti kontroly migrace, které by jinak byly považovány za nelegitimní (Boswell, 2009). Nicméně, mnoho z těchto politik bylo postaveno na závěrech zasedání Evropské rady v Tampere, které se konalo v roce 1999. Klíčové aktéři v procesu zakládání agentury Frontex se opírali o politiky již dohodnuté na tomto zasedání, protože vytvoření zcela nových politik na základě nové situace by znemožnilo rychlou reakci (Argomaniz, 2009). Toto zasedání zahrnovalo dohody o řízení migračních toků a Rada vyzvala členské státy ke spolupráci na kontrole hranic. Když počáteční šok z 11. září opadl, propojení mezi terorismem a migrací se stalo obtížně udržitelné, ale nikdy zcela nezmizelo (Boswell, 2009). Pokračující diskuse a neshody mezi klíčovými aktéry, v té chvíli převážně členskými

státy, o tom, jak přistupovat ke spolupráci při kontrole hranic, nakonec vedly k tomu, že Evropská komise v listopadu 2003 navrhla Evropskou agenturu pro správu operativní spolupráce na vnějších hranicích, což se proměnilo ve vznik Frontexu (Evropská komise, 2003). Založení agentury znamenalo zásadní výhodu, a to snadnější vzájemnou spolupráci při ochraně vnějších hranic a před hrozbami terorismu, přičemž díky tomuto aspektu snadnější spolupráce se Rada rychle a jednomyslně shodla na návrhu o oficiálním zřízení Frontexu, které bylo vyhlášeno ve zmíněném říjnu 2004 (Evropská rada, 2004). Propojení mezi spoluprací v oblasti kontroly hranic a terorismem tudíž zůstalo, protože oficiální nařízení Rady bylo zveřejněno v návaznosti na teroristické útoky 11. září a útoky v Madridu v březnu 2004, ale také přímo po zveřejnění akčního plánu Rady pro boj proti terorismu (Evropská rada, 2004).

Po celou dobu příprav na větší spolupráci v oblasti kontroly hranic probíhalo mnoho schůzek mezi členskými státy a institucemi EU. Nicméně, před zásadním critical juncture ve vývoji, kterým byl teroristický útok z 11. září, mělo jen málo členských států zájem diskutovat o boji proti terorismu a ochraně společných hranic na evropské úrovni (Argomaniz, 2009). Pouze Francie a Španělsko chtěly diskutovat o politice boje proti terorismu v rámci EU. Toto se však změnilo po teroristických útocích. Před 11. zářím mělo pouze šest z tehdejších patnácti členských států zavedené protiteroristické zákony. Po útocích se však členské státy dohodly na akčním plánu pro boj proti terorismu, ale tato dohoda ještě neznamovala, že členské státy také souhlasily se spoluprací v oblasti kontroly hranic. Zlom přišel poté, co Německo a Itálie předložily návrh na Evropskou pohraniční policii na začátku roku 2001, kdy byla provedena studie proveditelnosti, kterou podpořily Belgie, Francie a Španělsko. Tento návrh však narazil na odpor, zejména ze strany Spojeného království. Jak již bylo zmíněno, pokračující neshody mezi členskými státy a Evropskými institucemi o tom, jak řešit vnější hranici, nakonec vedly k tomu, že Komise navrhla zřízení Frontexu. Návrh je často vnímán jako kompromis mezi Komisí a členskými státy ve prospěch větší kontroly hranic (Německo a Itálie) na jedné straně a členskými státy, které byly proti oslabení své suverenity (Spojené království a skandinávské země) na straně druhé. V každém případě zřízení Frontexu znamenalo okamžik, kdy se kontrola hranic stala i nadnárodní odpovědností, přičemž před tím toto téma bylo považováno za citlivé (Argomaniz, 2009).

Návrh na zřízení Frontexu získal rychlou podporu, ale to bylo z velké části dáno návrhem agentury, který byl kompromisem mezi klíčovými aktéry. Zřízení agentury bylo členskými státy vnímáno pozitivněji než předchozí návrhy evropských institucí týkající se tohoto tématu, protože Frontex mohl pokračovat v práci na dlouhodobých cílech, a to i přes

změny ve vládě nebo institucionálních orgánech. Dalším pozitivum pro členské státy bylo, že Frontex podporuje spolupráci a sdílení informací mezi členskými státy, přičemž pro členské státy byla nejdůležitější ta skutečnost, že ve správní radě Frontexu budou mít všechny členské státy stálé místo, vedle dvou míst pro zástupce Komise. To znamenalo, že všechny členské státy budou zapojeny do ochrany vnější hranice a nejen ty, které sousedí se třetími zeměmi (Loschi, Slominski, 2020). Nicméně, příchod migrační krize na španělských hranicích v roce 2005 a teroristické útoky v tomtéž roce vyvolaly potřebu agenturu Frontex dále posílit.

3.1.1 Nařízení č. 863/2007: Vytvoření rychlých zásahových týmu RABIT

Nařízení Rady č. 2007/2004 z roku 2004 položilo základy pro mandát agentury Frontex, přičemž bylo prvním krokem k vytvoření strukturovaného a koordinovaného přístupu k ochraně vnějších hranic EU. V roce 2007 bylo toto původní nařízení poprvé změněno nařízením č. 863/2007, které bylo výsledkem spolupráce mezi Evropským parlamentem a Radou (Evropská unie, 2007). Tato změna nezrušila původní nařízení, ale naopak ho doplnila o nové pravomoci a povinnosti pro Frontex. Konkrétně bylo agentuře přiděleno vytvoření rychlých zásahových týmů na hranicích (RABIT), což mělo za cíl zvýšit schopnost agentury reagovat na migrační krize (Evropská unie, 2007). RABIT jsou speciální jednotky vytvořené pro rychlé nasazení v případě náhlého a intenzivního migračního tlaku na vnějších hranicích EU, přičemž mohou poskytnout okamžitou podporu členským státům, které čelí krizovým situacím.

Kontext

Zrod nařízení č. 863/2007 má komplikovanou historii, přičemž podle Léonarda a Kaunerta (2022) existoval před schválením nařízení pocit naléhavosti na změnu migrační politiky, kvůli migrační krizi v roce 2005 na španělském území. Současně řada překážek bránila úspěšné reakci na příval nelegálních migrantů, kteří se snažili dostat na španělské území. Víra několika členských států, že Španělsko usnadňuje nelegální migraci, byla také zvláště škodlivým faktorem (Léonard & Kaunert, 2022). V tomto období krize Komise pověřila Radu, aby předložila návrh na novou regulaci, po které by byla agentura Frontex schopna rychle reagovat na migrační krize. (Evropská unie, 2005)

Obsah nařízení č. 863/2007 a postoje aktérů

Založení rychlých zásahových týmů na hranicích vychází z článku 8 (2) zakládajícího nařízení č. 863/2007, který stanovoval, že Frontex má pravomoc vysílat svůj personál do členských států na jejich žádost (Evropská unie, 2004). Vytvoření specializovaných týmů,

jejichž cílem je řešit migrační krize, lze tedy interpretovat jako rozšíření předchozích pravomocí Frontexu. (Evropská unie, 2007).

Nařízení č. 863/2007 konkrétně stanovilo odpovědnost agentury Frontex při vytváření RABIT týmů. Tyto týmy byly složeny z mnohonárodních pohraničnicků zaměstnaných svými příslušnými členskými státy, kteří mohli být vysláni do žádajícího členského státu prostřednictvím Frontexu (Evropská unie, 2007). Agentura získala pravomoc navrhnout složení RABIT složek, včetně počtu pohraničnicků a jejich dovedností, a byla oprávněna školit skupinu hostujících důstojníků pro nasazení na jejich vnější hranice (Evropská unie, 2007). Výkonný ředitel Frontexu měl také pravomoc vybrat koordinátora z řad zaměstnanců Frontexu, který hrál klíčovou roli při nasazení RABIT a sloužil jako zástupce agentury vůči hostujícím důstojníkům a hostitelským členským státům (Evropská unie, 2007).

Jedním z hlavních identifikovatelných kontrolních mechanismů byla povinnost schválit operační plán před nasazením RABIT (Evropská unie, 2007). Členský stát, který podával žádost, byl zainteresovanou stranou s kontrolou nad agenturou prostřednictvím operačního plánu. Výkonný ředitel a hostitelský členský stát se podíleli na vyjednávání operačního plánu. Toto uspořádání umožňovalo členským státům, které čelily náhlému nárůstu nelegální migrace, kontrolovat podmínky, za kterých jsou RABIT nasazovány na jejich území. Kontrolní mechanismus zahrnoval i požadavek, aby hostující pohraničníci zůstali zaměstnanci svých domovských členských států během nasazení a nebyli zaměstnáni ve Frontexu. Tento mechanismus umožňoval členským státům uplatnit určitou kontrolu nad hostujícími důstojníky, což bylo obzvláště důležité vzhledem k odporu některých členských států k vytvoření jednotné evropské pohraniční stráže (Evropská unie, 2007). Dalším opatřením bylo, že hostující pohraničníci museli nosit jak svou národní uniformu, tak i dodatečnou pásku, která označovala jejich příslušnost k Evropské unii a agentuře, což usnadňovalo identifikaci občanskou společností (Evropská unie, 2007).

Obecně se dá říct, že jednou z hlavních obav některých členských států bylo omezení jejich národní suverenity. Většina členských států chtěla mít kontrolu nad svými hranicemi a migrační politikou. Zvýšená role Frontexu a založení týmů RABIT byly vnímány jako ohrožení této kontroly. Členské státy se obávaly, že centralizace moci v rukou EU by mohla omezit jejich schopnost nezávisle řídit migrační a hraniční politiku.

Zavedení RABIT a přidělení nových pravomocí agentuře bylo klíčové pro posílení evropské spolupráce v oblasti ochrany vnějších hranic. Nicméně, zavedené přísné kontrolní

mechanismy, které měly zajišťovat odpovědnost a transparentnost operací Frontexu, a tím zvyšovat důvěru v jeho schopnost efektivně řešit migrační výzvy se v následujících letech projeví jako nedostatečné.

3.1.2 Nařízení č. 1168/2011: Posílení koordinace a ochrany lidských práv

Nařízení č. 1168/2011 představovalo další významný interní critical juncture v institucionálním vývoji agentury Frontex. Nařízení č. 863/2007 zavedlo rychlé zásahové týmy RABIT na hranicích, přičemž nařízení č. 1168/2011 tuto iniciativu dále rozvinulo a začlenilo do širšího rámce operativních schopností Frontexu, včetně specifikace úloh a pravomocí těchto týmů, jejich školení a nasazení. Toto nařízení přineslo klíčové změny, které výrazně ovlivnily strukturu, pravomoci a fungování této agentury a stejně jako předešlé nařízení č. 863/2007 bylo iniciováno Evropským parlamentem a Evropskou radou. Nařízení č. 1168/2011 si především kladlo za cíl změnit různé články nařízení č. 2007/2004 a zvýšit ochranu základních práv, to je v kontrastu s předešlým nařízením, které navíc přidělilo agentuře Frontex úplně novou koncepci v podobě RABIT týmů.

Kontext

Stockholmský program v roce 2009 byl přijat za účelem „poskytnutí strategických směrnic pro legislativní a operativní plánování v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“ (Evropská unie, 2010). Evropská rada uvedla, že v rámci integrovaného řízení vnějších hranic EU musela Unie zachovávat standardy mezinárodní ochrany a ochrany lidských práv (Evropská unie, 2010). V tomto světle Rada pověřila Komisi, aby objasnila mandát Frontexu a odstranila jakékoli přetrvávající pochybnosti o pravomocích agentury Frontex.

Obsah nařízení č. 1168/2011 a postoje aktérů

První zásadní změnou v nařízení č. 1168/2011 bylo zavedení Konzultativního fóra, které zahrnovalo nadnárodní a občanské organizace, poskytovalo agentuře poradenství v záležitostech týkajících se základních práv. Konzultativní fórum posílilo institucionální strukturu Frontexu tím, že zahrnulo externí poradce do procesu rozhodování, což reflektovalo rostoucí důraz na ochranu lidských práv v operacích agentury (Evropská unie, 2011).

Jednou z významných změn bylo rozšíření pravomocí výkonného ředitele Frontexu. Nařízení specifikovalo, že výkonný ředitel nyní měl pravomoc stanovovat předpisy týkající se technologického vybavení, což významně rozšířilo jeho odpovědnosti. Kromě toho získal

výkonný ředitel pravomoc pozastavit činnosti agentury v případě podezření na porušení základních práv (Evropská unie, 2011).

Nařízení č. 1168/2011 také vyžadovalo, aby agentura Frontex vypracovala strategii základních práv. Tato strategie měla zajistit, že všechny operace a činnosti Frontexu byly v souladu se základními lidskými právy a mezinárodním právem. Zavedení této strategie a systému hlášení případů porušení základních práv posílilo odpovědnost Frontexu a zlepšilo transparentnost jeho operací, přičemž tento krok byl důležitým posunem směrem k větší odpovědnosti a respektu k lidským právům v rámci agentury (Evropská unie, 2011).

Dále bylo nařízeno, aby Frontex vytvořil rezervoár pro Evropské pohraniční strážce. To znamenalo, že nasazení národních pohraničních strážů, již nebylo podmíněno výskytem mimořádných okolností, což rozšířilo operační schopnosti Frontexu a umožnilo agentuře rychleji a efektivněji reagovat na migrační krize (Evropská unie, 2011). Tento krok reflektoval změnu v dynamice mezi členskými státy a agenturou, kde členské státy musely částečně ustoupit ze své suverenity ve prospěch kolektivní bezpečnosti EU.

Další rozšíření pravomocí Frontexu zahrnovalo přístup k osobním údajům osob zasažených společně organizovanými návratovými aktivitami a jejich zpracování. Agentura nyní mohla přistupovat k osobním údajům osob, které byly zaregistrovány nebo zachyceny během společných operací, pilotních projektů a rychlých intervencí. Tento rozšířený přístup k údajům posílil schopnost Frontexu provádět své operace a zlepšil efektivitu v oblasti řízení migrace (Evropská unie, 2011).

Rozšíření zavedlo i propracovanější kontrolní mechanismy, které zahrnovaly povinnost schválit operační plán před nasazením RABIT. Tento plán byl vyjednáván výkonným ředitelem a hostitelským členským státem, což umožňovalo členským státům regulovat okolnosti nasazení na svém území, přičemž tento mechanismus by zavedl významnou spolupráci klíčových aktérů a zajišťoval pečlivé monitorování a kontrolu nasazení RABIT (Evropská unie, 2011).

Významným aktérem při implementaci těchto změn byla Evropská komise, která byla pověřena Radou, aby objasnila a rozšířila cíle Frontexu. Evropský parlament také sehrál klíčovou roli, zejména při schvalování nařízení a prosazování větší odpovědnosti a ochrany lidských práv. Nadnárodní a občanské organizace, jako součást Konzultativního fóra, poskytovaly důležitou zpětnou vazbu a poradenství při tvorbě a implementaci politiky.

Přestože nařízení č. 1168/2011 přineslo mnoho změn, ne všechny členské státy byly s těmito změnami spokojeny. Spojené království bylo jedním z nejhalasnějších kritiků, zejména kvůli obavám o národní suverenitu a kontrolu nad vlastními hranicemi. Spojené království mělo obavy, že rozšíření pravomocí výkonného ředitele a centralizace moci v rukou EU by mohly ohrozit jejich schopnost nezávisle řídit migrační a hraniční politiku. Skandinávské země, jako Švédsko, Dánsko a Norsko, také vyjádřily své obavy, zejména ohledně ochrany osobních údajů. Rozšíření pravomocí Frontexu, které zahrnovalo přístup k osobním údajům, vyvolalo obavy z možného zneužití těchto údajů a nedostatečné ochrany soukromí. Maďarsko a Polsko měly obavy, že Konzultativní fórum by mohlo mít příliš velký vliv na jejich národní politiku. Obávaly se, že externí poradci by mohli ovlivnit rozhodování Frontexu takovým způsobem, který by byl v rozporu s jejich národními zájmy a politikou. Země jižní Evropy, jako Itálie a Řecko, měly své specifické obavy spojené s jejich zkušenostmi s masivními přílivy migrantů. Obávaly se, že nařízení č. 1168/2011 by mohlo vést k přetížení jejich systémů, a že rozšíření pravomocí Frontexu by mohlo znamenat, že budou muset nést nespravedlivý podíl na břemenu migrace. Rakousko a Německo také vyjádřilo obavy ohledně implementace a efektivit nových opatření. Měli obavy, že rozšíření pravomocí Frontexu by mohlo vést k většímu byrokratickému zatížení, a že nové kontrolní mechanismy by mohly zpomalit reakční schopnosti v případě migračních krizí. Obě země měly také obavy z nákladů spojených s implementací nových opatření a z toho, jak by tyto náklady byly rozděleny mezi členské státy (Kaunert, Léonard, 2012).

Nařízení č. 1168/2011 přineslo několik klíčových změn pro agenturu Frontex, a to včetně mechanismu pro efektivnější spolupráci mezi Frontexem a národními orgány členských států a zvýšeným dohledem nad dodržováním základních práv. Nicméně, se změnami migračních tras se operace Frontexu začaly odehrávat převážně na moři, a to přineslo další výzvy a prostor pro posílení jeho pravomocí.

3.1.3 Nařízení č. 656/2014: Operace na moři a monitorování operací

Nařízení č. 656/2014 představuje další významný interní critical juncture v institucionálním vývoji agentury Frontex. Toto nařízení, vydané společně Radou a Parlamentem, se zaměřilo na stanovení pravidel pro dozor a kontrolu nad vnějšími hranicemi Evropské unie, zejména na mořských hranicích. Kromě toho stanovilo jasné postupy a protokoly pro záchranu životů na moři, v souladu s mezinárodním právem a zásadami lidských práv. Nařízení rovněž specifikovalo role a odpovědnosti jednotlivých členských států a agentury Frontex při provádění společných operací na moři. Tímto způsobem nařízení č. 656/2014

přispělo k lepší koordinaci a spolupráci mezi členskými státy a posílilo integrované řízení hranic v EU.

Kontext

Oficiálnímu přijetí nařízení č. 656/2014 předcházely významné spory mezi různými klíčovými aktéry, jako jsou Evropská rada a Soudní dvůr Evropské unie (ECJ). V roce 2010 bylo vydáno rozhodnutí Rady týkající se operací Frontexu při monitorování námořních hranic, které však EU parlament napadl u ECJ. V roce 2012 ECJ rozhodl, že toto rozhodnutí je neplatné, a kritizoval ho za porušení Schengenského hraničního kodexu. Toto rozhodnutí o porušení Schengenského hraničního kodexu bylo založeno na zavedeném procesu monitorování volného moře. Rozpor byl i kvůli aspektu předkládaného nařízení, které lodím migrantů udávalo, aby se obracely a nevstupovaly do teritoriálních vod bez uvedení konkrétních důvodů (Evropská unie, 2012).

Proces vytváření tohoto nařízení odhaluje rozdíly mezi klíčovými aktéry, kdy se Evropský parlament snažil zajistit zmíněné dodržování mezinárodních dohod a ochranu základních práv. Zároveň Parlament převzal kontrolu nad systémem varování ohledně rozhodnutí Rady z roku 2010, ale je nutné zmínit, že je velmi zaujatý dodržováním uznávaných mezinárodních dohod a ochranou základních práv těch, kteří byli zadrženi na moři. Vůči Parlamentu a ECJ se postavily Komise a Rada (a členské státy prostřednictvím ní), které si nadále stály za svým cílem, že je nutné využít agenturu Frontex i k omezení počtu osob, které se dostanou na evropské pobřeží (Evropská unie, 2014).

Dalším faktorem ovlivňujícím vydání nařízení č. 656/2014 bylo založení Evropského systému hraničního dohledu (EUROSUR) v roce 2013. To zvýšilo tlak na EU, aby zajistila účast a připravenost Frontexu na činnosti hraničního dohledu. Obsah nařízení byl také ovlivněn předchozími mezinárodními úmluvami, které jasně spojovaly námořní dohled s povinností pomoci těm, kteří jsou v nouzi na moři (Evropská unie, 2014).

Obsah nařízení č. 656/2014 a postoje aktérů

V rámci nařízení č. 656/2014 bylo rozhodnuto, že Frontex převezme proaktivnější roli organizováním společných operací, které zahrnovaly monitorování. Zajímavou poznámkou k vytvoření nařízení č. 656/2014 byla účast zahraničních zemí na společných operacích, přičemž předchozí zákony umožňovaly účast jiných zemí prostřednictvím dohod s členskými státy.

Podle tohoto nařízení byla účast jiných zemí vyžadována pro úspěšnost operací, jak bylo uvedeno v preambuli 5 nařízení č. 656/2014 (Evropská unie, 2024).

Nařízení č. 656/2014 také objasnilo funkci agentury Frontex prostřednictvím koordinátora, kterým se stalo Mezinárodní koordinační centrum napojené na EUROSUR, přičemž nařízení rozšířilo odpovědnosti a privilegia hostitelských a účastnických členských států. Od agentury se nyní požadovalo mít proaktivnější roli při organizování společných operací, které zahrnovaly monitorování. Nařízení také stanovilo účast zahraničních zemí na společných operacích jako nutnou podmínku pro jejich úspěšnost (Evropská unie, 2014).

Kontrolní mechanismy zavedené nařízením č. 656/2014 zahrnovaly potřebu zprávy o implementaci nařízení, která musela být předložena Radě, Komisi a Parlamentu. Tento mechanismus zajišťoval trvalé dodržování pravidel a kontrolovatelnost organizace s ohledem na její růst. Nařízení č. 656/2014 významně neovlivnilo diskreční pravomoci Frontexu, ale vyžadovalo, aby agentura převzala proaktivnější roli v organizaci monitorovacích činností. Důraz na přidělení pravomocí mezi zúčastněné členské státy a potřeba vytvořit zprávu o implementaci nařízení zajišťovaly trvalou kontrolu a odpovědnost agentury (Evropská unie, 2014).

Reakce členských států na nařízení č. 656/2014 byla různorodá. Na jedné straně bylo nové nařízení vnímáno jako krok k lepší koordinaci a bezpečnosti na námořních hranicích, na druhé straně vyvolalo obavy ohledně ochrany lidských práv migrantů a ztráty kontroly nad národními hranicemi, a to především u severozápadních zemí EU. Jižní členské státy se obávaly ztráty kontroly nad svými námořními hranicemi, jelikož nařízení č. 656/2014 umožňovalo Frontexu hrát významnější roli při koordinaci a provádění operací na moři. To bylo vnímáno jako zásah do národní suverenity a schopnosti států samostatně řídit své hranice. Tyto obavy podtrhly složitost integrace evropských politik v oblasti migrace a ochrany hranic a potřebu vyvážit evropské a národní zájmy (Ryan, 2016).

Nařízení č. 656/2014 přineslo klíčové změny, které rozšířily pravomoci agentury, zvýšily její odpovědnost a transparentnost a schopnost spolupráce se nečlenskými zeměmi. Tyto změny byly výsledkem spolupráce a dynamiky mezi klíčovými aktéry, jako byly členské státy, Evropská komise, Evropský parlament a občanské organizace. Navzdory odporu některých členských států, které měly obavy o svou národní suverenu a bezpečnost, tyto změny reflektovaly snahu EU adaptovat své struktury a politiky v reakci na nové výzvy a potřeby v oblasti řízení migrace a ochrany hranic. Nicméně, bylo to poslední nařízení, které upravovalo

zakládající nařízení č. 2007/2004, neboť následující nařízení ho plně nahradilo, což bylo důsledkem nebývalé migrační krize v roce 2015.

3.2 Migrační krize (2015): Institucionální restrukturalizace agentury Frontex

Migrační krize v roce 2015 představovala naprosto zásadní externí critical juncture ve vývoji agentury Frontex. Bezprecedentní příliv téměř jednoho milionu žadatelů o azyl do EU odhalil významné nedostatky ve schopnosti Unie zvládat takto rozsáhlou krizi, i přes zmíněné přijaté rezoluce v rámci reformy agentury Frontex. Migrační krize nejenže zdůraznila naléhavou potřebu efektivnějšího řízení hranic, ale také podnítila zásadní změny v politice a organizační reformy uvnitř Frontexu. Agentura byla přetížena obrovským množstvím migrantů a s tím spojenými humanitárními problémy, včetně tisíců mrtvých ve Středozezemním moři. V reakci na tuto migrační krizi EU výrazně rozšířila mandát a zdroje Frontexu, což vedlo k jeho přeměně na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž v roce 2016. Tato restrukturalizace měla za cíl zlepšit schopnost agentury zvládat migrační toky, poskytovat lepší podporu členským státům a obnovit pořádek při správě vnějších hranic EU.

V roce 2011 začaly nepokoje Arabského jara, kvůli kterým začal výrazně stoupat počet migrantů přicházejících k jižním hranicím EU. Nicméně, nárůst migrantů v roce 2011 nepřipravil EU na počet migrantů přicházejících v roce 2015. V tomto roce počet vzrostl na téměř jeden milion migrantů žádajících o azyl v některém z členských států EU (Van Meurs, et al, 2023). Počet úmrtí dosáhl vrcholu v dubnu 2015, kdy při lodních neštěstích ve Středozezemním moři zahynulo více než tisíc migrantů (Perkowski, Stierl and Burr ridge, 2023). Tento velký nárůst úmrtí v kombinaci se snižujícími se životními podmínkami pro tisíce migrantů v přeplněných uprchlických táborech učinil celou situaci nejzásadnějším humanitárním problémem EU (Van Meurs, et. al, 2023). Komise nazvala situaci migrační krizí po velkém lodním neštěstí v dubnu 2015 (Perkowski, Stierl and Burr ridge, 2023). Rada v reakci na tuto událost uspořádala mimořádné zasedání, po kterém bylo oznámeno mnoho opatření. Tato opatření zahrnovala pomoc pro frontové státy a rozšíření operace Triton, která byla operací Frontexu. Zároveň však byly zpřísněny bezpečnostní opatření v zemích, které byly zásadně proti migraci (Deiana, 2022).

V roce 2014 vedl Frontex zmíněnou operaci zvanou Triton, která nahradila italskou operaci Mare Nostrum, která měla za hlavní cíl pátrat a zachraňovat migranty v nouzi ve Středozezemním moři. Prvotním cílem Tritonu byl konkrétně dohled nad vnějšími hranicemi bez

širšího humanitárního přesahu EU. Po lodních neštěstích v dubnu 2015 vstoupila operace Triton do druhé fáze, která zahrnovala větší operační území a třikrát větší rozpočet. Operace Frontexu výslovně nepožadovaly pátrání a záchranu migrantů na moři, ale Parlament a Rada zdůraznily, že operace Frontexu musí být v souladu s mezinárodním a evropským právem, což znamenalo, že migranti v nouzi musí být zachráněni. Vedle snah EU zabránit humanitární katastrofě na svých vnějších hranicích čelila také další výzvě. Solidarita mezi členskými státy a odstranění vnitřních hranic, které schengen vytvořil, začaly upadat. Od září 2015 se proto EU méně soustředila na záchranu životů na moři, ale místo toho se zaměřila na prevenci rozpadu Schengenského prostoru, korunního úspěchu evropské integrace (Ceccorulli, 2018).

Díky odstranění vnitřních hranic v rámci schengenského prostoru se migranti mohli bez velkých překážek šířit po Unii, což je také motivovalo se vydat na cestu přes moře, a pak se dostat bez hraničních kontrol do své cílové země. (Léonard and Kaunert, 2022). Přesto nárůst počtu migrantů přicházejících k hranicím EU nevedl k dohodě mezi členskými státy o tom, jak se s krizí vypořádat. Téměř žádný členský stát nebyl ochoten pomoci frontovým zemím přijetím jejich podílu migrantů. Nespokojenost mezi členskými státy se dále zvyšovala, když se ukázalo, že Řecko, i přes zvýšenou podporu od Frontexu, nedokáže zvládnout svou vnější hranici a zabránit migrantům v cestování dále do schengenského prostoru. To nakonec vedlo k tomu, že Francie, Německo, Rakousko, Slovinsko, Maďarsko, Švédsko a nečlenská země EU Norsko dočasně znovu zavedly hraniční kontroly v rámci schengenského prostoru v prosinci 2015. Schengenský prostor, včetně volného pohybu osob, byl obecně chápán jako největší úspěch EU a evropské integrace, ale v tomto kontextu se však pro členské státy stále více stával problémem. Navzdory ochotě EU ukázat, že dokáže zvládnout krizi a kontrolovat svou vnější hranici, neochota a neshody mezi členskými státy představovaly výzvu, jak vyjít z této krize bez úhony (Ceccorulli, 2018).

Krise odhalila, že správa vnějších hranic EU není dostatečně silná, a že solidarita mezi členskými státy je slabší, než se předpokládalo a restrukturalizace agentury Frontex se nabízelo jako jedno z řešení, jak zvládnout migrační výzvu. Od založení Frontexu měla EU agenturu, na kterou se mohla obrátit v případě pohraniční krize. Nicméně, jak bylo zmíněno v předešlé kapitole, tak v roce 2015 byla agentura kvůli složení své správní rady stále velmi závislá na ochotě členských států vykonávat své úkoly. Restrukturalizace Frontexu byla tudíž nezbytná, aby agentura mohla vykonávat větší mise, ale především aby se vrátil „pořádek“ do správy migrace (Meissner, 2017). Bylo nutné rychle reagovat na nalezení řešení, což zahrnovalo několik zásadních rozhodnutí týkajících se Frontexu. Jako přímá reakce na migrační krizi byl

Frontex restrukturalizován do Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž po neúspěšných pokusech v předchozích letech. Agentura získala mnohem větší nezávislost na členských státech a byla posunuta na cestu k více nadnárodní agentuře (Sachseder, Stachowitsch, Binder, 2022).

Nakonec lze restrukturalizaci Frontexu a zřízení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž považovat za nechtěný důsledek pro členské státy. V roce 2004, při založení Frontexu, nebylo předpokládáno, že agentura bude růst tak, jak tomu bylo v roce 2016. Zejména rostoucí nezávislost na členských státech byla považována za zmíněný nechtěný důsledek v roce 2004. S rostoucí nezávislostí Frontex také získal větší význam, přičemž po restrukturalizaci v roce 2016 se agentura Frontexu stala vlivnější pro řešení otázek souvisejících s migrací členskými státy na národní úrovni (Ceccorulli, 2018).

3.2.1 Nařízení č. 2016/1624: Transformace na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž

Nařízení č. 2016/1624 je další z významných interních critical junctures v institucionálním vývoji agentury Frontex. Přijaté Evropským parlamentem a Radou, toto nařízení významně rozšířilo mandát a kapacity Frontexu v reakci na zvýšené migrační toky a bezpečnostní výzvy, kterým čelila Evropská unie v polovině minulého desetiletí. Agentura Frontex dostala v tomto nařízení nový název a transformovala se z Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž. Nařízení č. 2016/1624 reflektovalo potřebu posílit ochranu vnějších hranic EU, zlepšit koordinaci mezi členskými státy a zajistit rychlou a účinnou reakci na krizové situace. Tato nová smlouva formalizovala nové dohody mezi hlavními klíčovými aktéry a agenturou Frontex. Na rozdíl od předchozích nařízení, které měnily pouze některé části původního nařízení č. 2007/2004, či dodaly určité specifické aspekty jako koncept RABIT, tak tato inovující rezoluce přinesla zcela nový rámec.

Kontext

Média věnovala velkou pozornost utrpení nelegálních migrantů na cestě do Evropy. Evropská unie a její agentura pro koordinaci hraniční kontroly čelily velké kritice kvůli zjevné neschopnosti zajistit bezpečnost migrantů. Evropská unie proto zmocnila svou agenturu, aby pomáhala členským státům organizováním akcí souvisejících s bezpečností a dohledem na hranicích. Krize odhalila nedostatky v monitorování a ochraně hranic kvůli velkému přílivu

migrantů do evropských zemí. Navíc „frontové státy“ nebyly dostatečně připraveny na tento příliv masy lidí (Ripoll Servent, 2019).

Evropští představitelé, jako například Timmersmans, zdůrazňovali nedostatky stávajícího systému a podporovali plán Komise na vytvoření Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (Evropská komise, 2015). Mezi členskými státy panovala neshoda ohledně nejlepšího postupu a míry pravomocí, které by měly být přiděleny Frontexu k řešení problému. Některé členské státy vyjadřovaly podporu a naději na větší integraci EU, zatímco jiné vyjadřovaly obavy z možného ztráty národní kontroly nad operacemi a imigračními pravomocemi (Lavenex, 2018).

Obsah nařízení č. 2016/1624 a postoje aktérů

Článek 1 v nařízení č. 2016/1624 oznámil vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Evropská pohraniční a pobřežní stráž byla v článku 3 definována jako agentura a odpovídající Evropský orgán (Evropská unie, 2016). Agentura již nebyla známá jako Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, nýbrž jako Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž. Podle zmíněných článků 1 a 3 již schopnosti Frontexu nebyly omezeny na řízení a koordinaci operací a rovněž implikovaly, že současná role agentury byla srovnatelná s rolí národních pohraničních stráží (Evropská unie, 2016).

Tato nová role agentury Frontex byla rovněž navržena převedením pravomoci vytvářet personální fond pro nasazení jednotek. Recitál 20 v nařízení č. 2016/1624 uváděl, že tato pravomoc byla nezbytná, a článek 8(g) tohoto nařízení přiděloval tuto povinnost agentuře (Evropská unie, 2016).

V důsledku tohoto vývoje Evropská unie (2016) uváděla, že personál styčných důstojníků Frontexu získal kompetence dohlížet na správu hranic členských států podle článku 8(c). Tato delegace doporučovala, aby Frontex přijal asertivnější postoj v prostředí zúčastněných stran než to, co od něj požadovaly dřívější pravidla. Navíc další článek 55 uváděl, že agentura byla oprávněna vysílat styčné důstojníky do nečlenských zemí (Evropská unie, 2016).

Účast Frontexu v tzv. horkých místech, kde organizace mohla nasadit zaměstnance nebo vybavení, byla též implementována nařízením č. 2016/1624. Agentura byla také povinna sloužit

jako kontaktní bod pro migranty, kteří podávali žádosti o mezinárodní ochranu ve spolupráci s příslušnými národními orgány a Úřadem EU pro podporu azylu (Evropská unie, 2016).

Dalším významným vývojem v mandátu agentury Frontex bylo přidání konkrétních pravomocí pro vytváření systému výměny informací, který byl používán k odesílání utajovaných a osobních údajů oprávněným subjektům a členským státům. Článek 49 uváděl, že Frontex mohl využívat svá data k vytváření zpravodajství při používání již zmíněného EUROSUR (Evropská unie, 2016).

Navíc nařízení č. 2016/1624 přidávalo dvě nová ustanovení pro rozlišení hodnocení zranitelnosti a analýzy rizik. První hovořilo o vnějších hrozbách, jako byly vlny nelegální migrace. Druhý hovořil o vnitřních hrozbách, tedy nedostatečném připravení členských států z hlediska bezpečnosti hranic a monitorování. S ohledem na úkol hodnocení zranitelnosti se zvýšila pravomoc Frontexu, protože nyní mohl poskytovat členským státům doporučení po provedení hodnocení. Doporučení agentury pro konkrétní členský stát měla významný vliv v případě, že členský stát nejednal podle doporučení ve stanoveném časovém rámci, měla správní rada Frontexu pravomoc poskytnout právně závazné rozhodnutí o této záležitosti. Bylo možné, že Rada udělila Frontexu povolení k provedení opatření k regulaci situace, pokud členský stát rovněž neimplementoval toto rozhodnutí (Evropská unie, 2016).

Nařízení č. 2016/1624 vymezovalo povinnosti spojené s podporou návratových operací. Agentura byla oprávněna oslovit členské státy s nabídkami pomoci. Pravidlo také dávalo agentuře pravomoc podporovat a účastnit se nucených návratových operací. Agentura Frontex navíc získala pravomoc zahájit pomoc v návratových operacích i bez vyžádání členského státu. Pomoc agentury v návratových operacích byla zvláště důležitá, přičemž Frontex poskytoval především překladatelské služby a dopravu (Evropská unie, 2016).

Co se týče postoje členských států vůči zmíněnému nařízení, tak největším kritikem bylo Maďarsko. Maďarský premiér Viktor Orbán a jeho vláda se silně stavěli proti rozšířeným pravomocím agentury Frontex a centrální kontrole nad hraničními operacemi. Kritizovali nařízení za potenciální ohrožení národní suverenity a kontroly nad vlastními hranicemi. Maďarsko mělo obavy, že Frontex by mohl zasahovat do jejich hraničních operací a rozhodnutí bez jejich souhlasu, což by mohlo oslabit jejich schopnost řídit migrační toky podle vlastních potřeb a politik. Tyto obavy byly součástí širšího odporu Maďarska vůči evropské imigrační a azylové politice v období migrační krize (Kovacs, 2016).

Nařízení č. 2016/1624 nahradilo zmíněné původní nařízení č. 2007/2004 a významně restrukturalizovalo a transformovalo agenturu Frontex na Evropskou pohraniční a pobřežní stráž. Nicméně, toto nařízení bylo krátce po svém uzákonění napadáno jako nedostatečné. Stejná situace přišla po nařízení č. 2007/2004, přičemž následovaly další nařízení, které jej upravovaly a doplňovaly. Nařízení č. 2016/1624 se utvářelo na vrcholu migrační krize 2015, tudíž nemohlo dobře reagovat na její důsledky, proto přišla další reforma v podobě nařízení č. 2019/1896, která tyto důsledky reflektovala.

3.2.2 Nařízení č. 2019/1896: Dokončení transformace agentury Frontex

Nařízení č. 2019/1896 představovalo další interní critical juncture ve vývoji agentury Frontex vydané v listopadu 2019. Toto nařízení nahradilo nařízení č. 2016/1624, což odráželo snahu EU dále posílit bezpečnost hranic v reakci na přetrvávající migrační výzvy. Významně rozšířilo mandát Frontexu, poskytující agentuře větší pravomoci a zdroje pro řízení vnějších hranic a návratových operací. Jedním z klíčových prvků tohoto nařízení bylo zřízení stálého sboru pohraničních stráží, což mělo za cíl zlepšit operační efektivitu a schopnost reakce. Dále nařízení č. 2019/1896 zavedlo nové kontrolní mechanismy k zajištění dodržování základních práv a posílení odpovědnosti. Toto nařízení bylo vydáno jako reakce na důsledky migrační krize v roce 2015, která ukázala na potřebu robustnější a koordinovanější strategie EU pro správu hranic.

Kontext

Nařízení č. 2019/1896 bylo přijato po dopadech zmíněné migrační krize, která začala v roce 2015. Kvůli velkému počtu lidí přicházejících do Evropy musely členské státy repatriovat osoby bez statutu. Komise podporovala návratové operace členských států (Evropská komise, 2017). Bylo navrženo využití nástrojů EU, které mohly členským státům pomoci dosáhnout úspěšných návratů. Evropská unie stanovila pravidla a postupy pro návrat nelegálně přítomných státních příslušníků třetích zemí, přičemž Evropská komise v roce 2018 navrhla Radě a Parlamentu novou směrnici, která by některá pravidla upravila (Evropská komise, 2018). Důležitou součástí byla i Evropská síť pro návrat a reintegraci, která byla založena ve stejném roce jako zmíněné nařízení a fungovala do roku 2022, načež se posunula pod správu agentury Frontex (Evropská unie, 2019).

Obsah nařízení č. 2019/1896 a postoje aktérů

Nařízení Frontexu z roku 2004 pověřilo členské státy pomocí při společných návratových operacích, přičemž nařízení č. 2016/1624 na to navázalo a podrobně popisovalo autorizaci návratových operací. Nicméně, nařízení č. 2016/1624 přidělilo tuto funkci Frontexu, což posílilo evropskou diskusi o návratu státních příslušníků třetích zemí mimo EU. Rozdíl mezi funkcí z roku 2016 a mandátem pro návratové operace podle nařízení č. 2019/1896 spočíval v tom, že agentura mohla poskytovat vybavení a zdroje pro návratová rozhodnutí. Nyní měla oprávnění zpracovávat osobní údaje z návratových operací a musela vytvořit a spravovat integrovanou platformu pro správu návratů. Frontex tak nyní musel podle nařízení EU ověřit návratová rozhodnutí před operacemi (Evropská unie, 2019).

Nařízení č. 2019/1896 umožňovalo Frontexu zřídit stálý sbor pohraničních stráží, což byla zásadní změna. Nařízení jasně uvádělo, že vyslaný personál z členských států byl během nasazení součástí agentury, což podporovalo vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže a integraci politiky EU. Agentura mohla monitorovat oblasti před hranicemi mimo území EU, které ovlivňovaly správu vnějších hranic. Frontexu nyní ve spolupráci s EUROSUREM bylo umožněno to, že aktivity agentury již nebyly omezeny na území EU, ale Frontex mohl usilovat o mezinárodní spolupráci a mohl se rozšiřovat mimo Evropu (Evropská unie, 2019).

Nařízení č. 2019/1896 přineslo další kontrolní mechanismy agentury, a to v zavedení monitorů základních práv. Nasazení do operačních oblastí jménem důstojníka pro základní práva (FRO) monitorují a hodnotí dodržování základních práv v činnostech Frontexu, včetně návratových operací a poskytují poradenství a pomoc. Díky své práci jsou monitory významným prvkem monitorovacího systému základních práv Frontexu. Jako „prodloužená ruka“ FRO v terénu podporují agenturu v dodržování jejích povinností týkajících se základních práv. Nařízení č. 2019/1896 představilo i další kontrolní mechanismus, který vyžadoval dohled Komise nad smlouvami agentury s třetími zeměmi. Agentura podávala zprávy Parlamentu, ale Komise dohlížela na její činnosti ve třetích zemích (Evropská unie, 2019).

Nařízení č. 2019/1896, které posílilo roli agentury Frontex, vyvolalo různé reakce mezi členskými státy EU. Německo a Francie nařízení uvítaly jako nezbytný krok k posílení evropské solidarity a efektivnější správě hranic. Itálie a Řecko, jakožto první vstupní body pro migranty, také podpořily nařízení v naději na větší podporu při zvládnání migračního tlaku. Naopak Maďarsko a Polsko vyjádřilo obavy z možného omezení jejich suverenity a národní kontroly nad hranicemi. Některé členské státy měly praktické obavy týkající se financování a koordinace

mezi národními a evropskými institucemi. Politická polarizace se projevila vnitrostátními debatami o migraci a bezpečnosti, které zrcadlily širší evropské diskuse. Reakce členských států ukázaly rozdílné pohledy na otázky suverenity, solidarity a národní kontroly. Přesto nařízení přispělo k posílení kolektivní odpovědnosti za správu hranic a k další integraci evropské migrační a bezpečnostní politiky. Toto nařízení se stalo důležitým signálem, že EU je odhodlána řešit migrační a bezpečnostní výzvy společně (Léonard, Kaunert, 2022).

Nařízení č. 2019/1896 reflektovalo snahu EU o robustnější a koordinovanější správu hranic v reakci na přetrvávající migrační výzvy, přičemž jeho přijetí upevnilo mandát Frontexu. Nicméně, Evropské instituce a agentury nejsou statické a tento vývoj v rámci nařízení naznačuje pokračující cestu EU směrem k hlubší integraci a posílení role Frontexu jako klíčového aktéra v oblasti správy hranic.

Shrnutí

Celkově se dá shrnout, že v analýze nám interní critical junctures pomohly identifikovat institucionální posuny v rámci kontextuální analýzy externích critical junctures. Evropská unie procházela na začátku milénia bezpečnostní krizí v podobě teroristických útoků na území spojenců, či přímo členských států, načež reagovala založením agentury Frontex, jako hlavního aktéra pro ochranu vnějších hranic. Založení Frontexu odstartovalo jeho vývoj, který byl posléze ovlivňován nařízením, které rozvinuly jeho mandát. První nařízení č. 2007/2004 zavedlo zásahové týmy RABIT, které umožnily Frontexu rychle reagovat na pohraniční krize, přičemž na toto nařízení navazovaly dvě další. Jmenovitě se jednalo o nařízení č. 1168/2011, které zlepšilo koordinaci operací a dohled nad dodržováním základních lidských práv a o nařízení č. 656/2014, které vylepšilo standardy při akcích Frontexu na mořských hranicích. Nicméně, Evropská unie v čele s agenturou Frontex byla v minulém desetiletí vystavena bezprostřední bezpečnostní a humanitární krizi, kterou představovala zmíněná migrační krize v roce 2015, na kterou musela EU urgentně zareagovat a restrukturalizovat Frontex. Agentura následně prošla transformací, přičemž nařízení č. 2016/1624 nahradilo zakládající smlouvu č. 2007/2004, aby posléze byla též nahrazena nařízením č. 2019/1896, které legislativně ukotvilo současný institucionální rámec agentury Frontex. Analýza poukázala také na to, že konflikty klíčových aktérů, ať meziinstitucionální či mezistátní vedly k důležitým kompromisům, bez

kterých by progres institucionálního vývoje nebyl možný. Celkově nám analýza ukázala, že externí critical junctures daly do pohybu institucionální vývoj agentury Frontex, který byl následně legislativně proveden skrze jednání a následné kompromisy klíčových aktérů při navrhování a schvalování interních critical junctures, což vede k v path dependency a určité setrvačnosti v institucionálním vývoji Frontexu a upevňuje jeho rostoucí roli.

Závěr

Magisterská diplomová práce se zabývala analýzou institucionální vývojové dynamiky Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, známá pod akronymem Frontex, od jejího založení v roce 2004 po současnou legislativní podobu. Cílem práce nazvané *Analýza institucionální vývojové dynamiky agentury Frontex* byla analýza prostřednictvím historicko-institucionálního přístupu identifikovat critical junctures a objasnit, jak tyto critical junctures společně s klíčovými aktéry přispěly k institucionálnímu vývoji agentury Frontex. Práce si kladla následující výzkumné otázky:

VO1: *Které critical junctures ovlivnily institucionální vývojovou dynamiku agentury FRONTEX?*

VO2: *Jak se projevovaly konfliktní zájmy klíčových aktérů a jak se proměnilo institucionální nastavení?*

První část práce se zaměřila na vysvětlení teoretického rámce historického institucionalismu a jeho aspektů. Nejprve byl objasněn vznik této teorie, která spadá do širšího rámce neoinstitucionalismu. Práce také vysvětlila, proč je historický institucionalismus vhodný jako teoretický rámeček pro analýzu institucionálního vývoje agentury Frontex. Byly představeny klíčové pojmy historického institucionalismu, především critical junctures a role klíčových aktérů, které byly relevantní pro obě výzkumné otázky. Následně byla provedena konceptualizace teoretického rámce historického institucionalismu na případ agentury Frontex.

Druhá část práce byla rozdělena do tří kapitol. První kapitola se soustředila na představení evropských institucí, jejich typologii, funkce a role ve vzniku evropských agentur. Druhá kapitola se věnovala kontextuálnímu vývoji agentury Frontex, jejím pravomocem, operačním schopnostem, složení a pohraničním operacím. Tato kapitola také představila role klíčových aktérů pro následující analytickou část, zejména interního vedení Frontexu, Evropské komise, Evropského parlamentu, Evropské rady a členských států EU. Třetí kapitola představila critical junctures ve dvou dimenzích, externí a interní, ovlivňující institucionální vývoj a trajektorii agentury Frontex, které byly také následně použity pro analýzu dynamiky institucionálního vývoje agentury.

Třetí část diplomové práce se zabírala analýzou dynamiky institucionálního vývoje agentury Frontex. Tato část byla členěna do dvou hlavních kapitol, které se soustředily na

analýzu externích critical junctures a do pěti podkapitol, které se týkaly zmíněných interních critical junctures a vlivu klíčových aktérů.

Diplomová práce vycházela z renomovaných prací Sarah Léonard (2009), jako například z článku *The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy*, který pomohl práci vysvětlit institucionální volby, které vedly k vytvoření agentury Frontex, a proč byla tato agentura upřednostněna před jinými formami spolupráce v případě ochrany vnějších. Nicméně, Léonard sice často využívala neoinstitucionální rámec ve svých pracích, ale nevyužívala historicko-institucionální, který byl hlavním teoretickým rámcem této práce. Tento problém pomohla vyřešit výzkumnice Helen Ekelund (2014), která ve svém článku *práci The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach* využila aspektů historického institucionalismu, jako vlivu critical junctures a rolí klíčových aktérů na vznik a vývoj agentury Frontex. Práce také využívala primární zdroje pro analytickou část, jako byly nařízení Evropské rady nebo návrhy Evropské komise, které dodaly práci autentičnost, důvěryhodnost a přesnost.

První výzkumná otázka zněla následovně: *Které critical junctures ovlivnily institucionální vývojovou dynamiku agentury FRONTEX?* Z analýzy vyplývá, že interní critical junctures pomohly identifikovat institucionální posuny v rámci kontextuální analýzy externích critical junctures. Teroristické útoky 11. září v roce 2001 vyvolaly potřebu zvýšit ochranu vnějších hranic Evropské unie, přičemž kvůli tomu byla založena agentura Frontex. Zakládající smlouva Frontexu z roku 2004 byla nedostačující, tudíž EU se ji rozhodla doplnit nařízeními č. 2007/2004, č. 1168/2011 a č. 656/2014, které zakládající smlouvu rozšiřovaly a posilovaly mandát agentury Frontex. Migrační krize v roce 2015, stejně jako teroristické útoky 11. září vyvinula tlak na posílení ochrany vnějších hranic. Evropská unie na to zareagovala nařízením č. 2016/1624, které smlouvu z roku 2004 plně nahrazovalo v nutnosti restrukturalizace a transformace agentury Frontex. Nicméně, z důsledků vyvolaných migrační krizí v roce 2015, se EU rozhodla nahradit nařízení z roku 2016 a vydat zatím finální nařízení č. 2019/1896, které transformovalo agenturu Frontex do nynější základní legislativní podoby.

Druhá výzkumná otázka zněla: *Jak se projevovaly konfliktní zájmy klíčových aktérů a jak se proměnilo institucionální nastavení?* Analýza poukázala na to, že konflikty klíčových aktérů, ať meziinstitucionální či mezistátní vedly k důležitým kompromisům, bez kterých by progres institucionálního vývoje nebyl možný. Nicméně, v podstatě u většiny reforem měly členské státy obavy především o ztrátu suverenity, přičemž Evropské instituce se snažily o

nadnárodní přístup k ochraně vnějších hranic. Největší meziinstitucionální konflikt mezi klíčovými aktéry EU předcházely nařízení č. 656/2014. V roce 2010 bylo rozhodnutí Rady o operacích Frontexu při monitorování námořních hranic napadeno Evropským parlamentem u Soudního dvora Evropské unie, který v roce 2012 rozhodl o jeho neplatnosti kvůli porušení Schengenského hraničního kodexu. Konflikt vznikl také kvůli nařízení, které nařizovalo lodím migrantů vracet se zpět bez uvedení důvodů. Evropský parlament se snažil zajistit dodržování mezinárodních dohod a ochranu základních práv těch, kteří byli zadrženi na moři, zatímco Komise a Rada trvaly na využití Frontexu k omezení počtu migrantů přicházejících do Evropy. Nařízení č. 656/2014 pak vyplynulo v kompromis mezi Parlamentem, Radou a Komisí, kdy vytyčilo jasné postupy a protokoly pro záchranu životů na moři, v souladu s mezinárodním právem a zásadami lidských práv, ale zároveň Frontex dostal proaktivnější roli v organizování společných operací na moři i s nečlenskými zeměmi.

Institucionální nastavení agentury Frontex se měnilo s výzvami v podobě externích critical junctures, na které EU reagovala založením agentury Frontex, následnými úpravami a později nahrazením zakládající smlouvy. Interní critical juncture v podobě nařízení č. 863/2007 bylo první úpravou institucionálního nastavení agentury, které navazovalo na zakládající smlouvu, přičemž poskytlo vytvoření rychlých zásahových týmů na hranicích RABIT, zlepšující reakční schopnosti agentury na pohraniční krize. Následující nařízení č. 1168/2011 blíže specifikovalo úlohu a pravomoci týmů RABIT skrze jejich školení a nasazení. Zároveň si kladlo za cíl zvýšit ochranu základních lidských práv, na což navázalo další nařízení č. 656/2014, které díky svému soustředění na operační mise na moři muselo reagovat na záchranu lidských životů na moři. Nařízení č. 2016/1624 vzniklo jako reakce na migrační krizi v roce 2015, přičemž nahrazovalo zakládající smlouvu z roku 2004 a transformovalo agenturu Frontex z Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž. Nicméně, reforma z roku 2016 nebyla koncipována na důsledky zmíněné migrační krize, která ukázala na potřebu robustnější a koordinovanější strategie EU pro správu hranic. Nařízení č. 2019/1896 tyto potřeby reflektovalo a nahradilo nařízení z roku 2016. Nařízení č. 2019/1896 umožňovalo Frontexu zřídit stálý sbor pohraničních strážů a přidělilo mu oprávnění zpracovávat osobní údaje z návratových operací, přičemž muselo vytvořit a spravovat integrovanou platformu pro správu návratů. Reforma z roku 2019 také rozvinula další kontrolní mechanismy agentury, a to v zavedení monitorů základních práv, které hodnotí dodržování základních lidských práv v činnostech Frontexu, včetně návratových operací a poskytují poradenství a pomoc. Nařízení č.

2019/1896 transformovalo institucionální nastavení agentury Frontex do stávající základní legislativní podoby, načež k této době (rok 2024) nebylo dosud nahrazeno.

Celkově nám analýza ukázala, že externí critical junctures daly do pohybu institucionální vývoj agentury Frontex, který byl následně legislativně proveden skrze jednání a následné kompromisy klíčových aktérů při navrhování a schvalování interních critical junctures. Tento vývoj naznačil pokračující cestu EU směrem k hlubší integraci a posílení role Frontexu jako klíčového aktéra v oblasti správy hranic. V této souvislosti je také patrný koncept path dependency, kdy jednou přijaté rozhodnutí nebo směr vývoje následně ovlivňuje a omezuje možnosti budoucího výběru a jednání, což vede k určité setrvačnosti v institucionálním vývoji Frontexu a upevňuje jeho rostoucí roli.

Diplomová práce analyzovala dynamiku institucionálního vývoje agentury Frontex, přičemž využila teoretický rámec historického institucionalismu, který se oproti jiným neoinstitucionálním přístupům ve výzkumech o Frontexu tolik nevyužívá. Práce také malou měrou přispěla k rozsáhlému bádání o evropské integraci. Nicméně, evropské instituce nejsou statické a neustále se vyvíjejí, přičemž jsme si ke zkoumání vybrali agenturu, která je ve svém vývoji velmi dynamická a práce tak může po relativně krátkém časovém období ztratit na aktuálnosti.

Možnosti budoucího výzkumu mohou zahrnovat komparativní studii s jinými agenturami Evropské unie, které se zabývají podobnými problémy. Takový výzkum by mohl odhalit určité vzorce širší evropské integrace bezpečnostních agentur nebo pomoci pochopit jedinečné a společné výzvy, kterým tyto agentury čelí ve svém institucionálním vývoji. Navíc by mohl poskytnout vhled do toho, jak klíčoví aktéři reagují na krize a jaké strategie používají ke zvládnání těchto výzev.

Seznam literatury

Argomaniz, J. (2009). Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia. *European Security*, 18 (2), 151–172. DOI: doi:10.1080/09662830903460103

Barigazzi, J. (2015, 9. září). Juncker demands ‘immediate action’ on migration. *Politico.com*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/juncker-immediate-action-on-migration-refugees-relocation-plan/>

Baccini, F. (2024, 7. březen). From Asylum Pact to Border Pact. Von der Leyen’s change of narrative on migration. *EUNews.com*. Dostupné z: <https://www.eunews.it/en/2024/03/07/from-asylum-pact-to-border-pact-von-der-leyens-change-of-narrative-on-migration/>

Baxter, P., & Jack, S. (2008). *Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers*. *The qualitative report* 13 (4), 544-559. DOI: 10.46743/2160-3715/2008.1573

Beach, D. (2017). *The dynamics of European integration: Why and when EU institutions matter*. London: Bloomsbury Publishing.

Boswell, C. (2007). Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization. *Journal of Common Market Studies* 45, 589–610. DOI:10.1111/j.1468-5965.2007.00722.x.

Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge University Press: Cambridge.

Bosson, R. (2019). The Expansion of Frontex: Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management. *Stiftung Wissenschaft und Politik* 47, 1–15. DOI: <https://doi.org/10.18449/2019C47>

Camposi, G. (2014). Frontex, the Euro-Mediterranean Border and the Paradoxes of Humanitarian Rhetoric. *SSRN Electronic Journal*, 1–20. DOI:10.2139/ssrn.2519410

Carrera, S. Guild, E. (2010). Joint Operation RABIT 2010'–FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System. *CEPS Liberty and Security in Europe*. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/15186/>

Ceccorulli, M. (2018). Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics*. 42, 1–21. DOI: 10.1080/01402382.2018.1510196.

Chamon, M. (2016). *EU agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration*. Oxford: Oxford University Press.

Cocoli, I. (2015, 8. srpen). EU: Migrant Crisis Worst Since World War II. *VOANEWS.com*. Dostupné z: <https://www.voanews.com/a/eu-migrant-crisis-worst-since-world-war-ii/2918256.html>

Cortinovis, R. (2015). The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law. *Journal of Contemporary European Research*. 11, 252–267. DOI: 10.30950/jcer.v11i3.680.

Council of the European Union. (2002). Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. *Council of the European Union*, 13 June 2002 (online). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475>

Council of the European Union. (2004). Council Regulation (EC) No 2007/2004: Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Council of the European Union*, 26 October 2004 (online). Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/4847e8022.html>

Deiana, et. al. (2024). Migrants at Sea: Unintended Consequences of Search and Rescue Operations. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16 (2): 335–65. DOI: 10.1257/pol.20220014

Ekelund, H. (2014). The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach. *Journal of European Integration* 36 (2), 99–116. DOI: doi.org/10.1080/07036337.2013.809345

European Commission. (2001). Extraordinary Council meeting – Justice, Home Affairs and Civil Protection. *European Commission*, 20 September 2001 (online). Dostupné zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_01_327

European Commission. (2003). Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders. *European Commission*, 20 November 2003 (online). Dostupné z: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0687:FIN:EN:PDF>

European Commission. (2017). European Agenda on Migration: Commission presents new measures for an efficient and credible EU return policy. *European Commission*, 3 February 2017 (online). Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_350

European Commission. (2018). Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast) A contribution from the European Commission to the Leaders. *European Commission*, 20 September 2018 (online). Dostupné zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0634>

European Union. (2004). Council Regulation 2007/2004/EC Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union*, L 349, 1–41. Dostupné zde: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/2007/oj>

European Union. (2005). Council Information C53 The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. *Official Journal of the European Union*, C53, 1–14 (online). Dostupné zde: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01))

European Union. (2007). Regulation 836/2007/EC Establishing a Mechanism for the Creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. *Official Journal of the European Union*, L 199, 30–39 (online). Dostupné zde: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/863/o>

European Union. (2010). The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. *Official Journal of the European Union*, C115, 1–38. Dostupné zde: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL>

European Union. (2011). Regulation 1168/2011/EC Amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union*, L 304, 1–17. Dostupné zde: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1168/oj>

European Union. (2012). Judgement of the Court 5. 9. 2012 – Case C-355/10 Parliament v Council. European Court of Justice. *European Union*, 5 september (online). Dostupné zde: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0355>

European Union. (2014). Regulation 656/2014 Establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union*, L 189, 93–107 (online). Dostupné zde: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/656/oj>

European Union. (2016). Regulation 2016/1624 Amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. *Official Journal of the European Union*, L 251, 1–76 (online). Dostupné zde: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>

European Union. (2019). Regulation 2019/1896 On the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. *Official Journal of the*

European Union, L 295, 1–131 (online). Dostupné zde: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>

Fallone, A. (2021). Understanding the future of European Union counter-smuggling policy: the renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025). *European University Institute* 1, 1–20. DOI: 10.2870/623974

Frontex. (2024). Who are we and Why us? *Frontex.eu*. Dostupné z: <https://www.frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/>

Frontex. (2024). About Frontex. *Frontex.eu*. Dostupné z: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

Gorges, M. J. (2001). New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution. *Politics*, 21 (2), 137–145. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00145>

Horii, S. (2015). *Frontex and the evolution of cooperation on European border controls* (Doctoral dissertation). University of Sussex, Sussex.

Hrabálek, M. (2014). *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní (Vol. 45)*. Brno: Masarykova univerzita.

Immergut, M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26 (1), 5–34. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>

Jepperson, R. L. (2021). Institutional theory. In R. L. Jepperson (Ed.), *The development and application of sociological neoinstitutionalism. New directions in contemporary sociological theory*, (s. 229–266). Cambridge: Cambridge University Press.

Johansson, R. (2007). *On case study methodology*. *Open house international* 32 (3), 48–54. DOI: :10.1108/OHI-03-2007-B0006

Kalkman, J. (2020). Frontex: A Literature Review. *International Migration* 59, 165–181. DOI: 10.1111/imig.12729.

Kaunert, C. Léonard, S. (2012). The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective. *Journal of European Public Policy*, 19 (9), 1396–1413. DOI: 206.10.4324/9780203122457.

Karamanidou, L. Kasparek, B. (2020). Working Papers Global Migration: Consequences and Responses Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX. *Global Migration: Consequences and Responses – Working Paper Series*, 1–107. DOI: 10.5281/zenodo.3967784.

Kovacs, Z. (2016, 2 listopadu). PM Orbán: Frontex ‘not dealing with border protection’ as EU members disagree over migration. *AboutHungary.com*. Dostupné z: <https://abouthungary.hu/blog/pm-orban-frontex-not-dealing-with-border-protection-as-eu-members-disagree-over-migration>

Kreppel, A. (2011). Looking ‘Up’, ‘Down’ and ‘Sideways’: Understanding EU Institutions in Context. *West European Politics*. 34, 167–179. DOI: 10.1080/01402382.2011.523551.

Sachseder, J. Stachowitsch, S. Binder, C. (2022). Gender, race, and crisis-driven institutional growth: discourses of “migration crisis” and the expansion of Frontex, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48 (19), 4670–4693. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2092461>

Stake, R. (1995). *Case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Laitinen, I. (2008). Frontex: an inside view. *EIPAScope* 3, 1-4. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/11034/>

Lavenex, S. (2018). ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies*, 56 (5), 1195–1212. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12739>

Léonard, S. (2009). The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy. *Journal of contemporary European research*, 5 (3), 371–388. DOI: <https://doi.org/10.30950/jcer.v5i3.239>

Léonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices, *European Security*, 19 (2), 231–254, DOI: 10.1080/09662839.2010.526937

Léonard, S. Kaunert, C. (2022). The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48 (6), 1417–1429. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2020.1851469>

Liboreior, J. Psala, M. (2024, 5. března). Frontex director replies to Ombudsman: 'We're not the European rescue agency'. *Euronews.com*. Dostupné zde: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/05/frontex-director-replies-to-ombudsman-were-not-the-european-rescue-agency>

Loschi, C. Slominski, P. (2020). Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification? *European Administrative Governance*, 205–227. DOI: 10.1007/978-3-030-51383-2_9

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29, 507–548. DOI: 10.1023/A:1007113830879.

Meissner, V. (2017). The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond Borders – the Effect of the Agency's External Dimension, *SSRN Electronic Journal*. 1–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3085529>

Meissner, V. (2017) The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders: The effect of the agency's external dimension, *TARN Working Paper Series*, 1–16. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3085529>

Meissner, Vittoria. (2020). The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges. In: J. Pollack & P. Slominski (Eds.) *The European Border and*

Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'? (s. 151–174). Springer International Publishing; Palgrave Macmillan,

Mungianu, R. (2013). Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control. *European Journal of Migration and Law* 15, 359–385. DOI:10.1163/15718166-00002041

Neal, A. W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 333–356. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x

Peers, S. (2013). Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework. *European Constitutional Law Review* 9 (1): 37–72. DOI: 10.1017/S1574019612001034.

Perkowski, N., Stierl, M., & Burrige, A. (2023). The evolution of European border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives. *Environment and Planning D: Society and Space*, 41 (1), 110–129. DOI:10.1177/02637758231152478

Perkowski, N. (2018). Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security. *Security Dialogue*, 49 (6), 457–475. DOI: <https://doi.org/10.1177/0967010618796670>

Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 3(1), 1–32. DOI:10.13140/2.1.3860.9281

Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies* 29 2, 123–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94 (2), 251–267. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>

Ripoll Servent, A. (2019). The EU's refugee 'crisis': Framing policy failure as an opportunity for success. *Politique européenne*, 65 (3), 178–210. DOI:<https://doi.org/10.3917/poeu.065.0178>

Smeets, S. Jaschke, A. Beach, D. (2019). The Role of the EU Institutions in Establishing the European Stability Mechanism: Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57 (4), 675–691. DOI: 10.1111/jcms.12842

Trevisanut, S. (2010). Search and rescue operations in the mediterranean: factor of cooperation or conflict?. *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (4), 523–542. DOI:10.1017/9781316227480.018

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2 (1), 369–404. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.369

Van Meurs, W. et. al. (2013). The Unfinished History of European. *Journal of Common Market Studies*. 57, 175–176. DOI: 10.1111/jcms.12853.

Vara, J. Sánchez-Taberner, S. (2016). In Deep Water: Towards a Greater Commitment for Human Rights in Sea Operations Coordinated by Frontex?. *European Journal of Migration and Law* 18 (1), 65–87. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342090>

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods (Vol. 5)*. Thousand Oaks: Sage.

Anotace

Tato diplomová práce se zabývá dynamikou institucionálního vývoje Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, známé jako Frontex. Práce se zaměřuje na klíčové okamžiky a legislativní změny, které formovaly vývoj agentury Frontex, zejména na dopady významných událostí, jako jsou teroristické útoky 11. září 2001 a migrační krize v roce 2015. Studie využívá teoretického rámce historického institucionalismu k pochopení, jak vnější šoky a vnitřní politické změny ovlivňují strukturu a funkci agentury. Prostřednictvím analýzy klíčových nařízení, včetně zavedení týmů pro rychlé zásahy na hranicích (RABIT) a transformace na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž, práce zdůrazňuje interakci mezi členskými státy Evropské unie a agenturou Frontex při řízení bezpečnosti hranic a migrace. Zjištění naznačují, že ačkoli Frontex získal větší autonomii a operační kapacity, stále čelí výzvám spojeným s kooperací členských států a vyvažováním národní suverenity s integrací na úrovni EU. Tento výzkum přispívá k širší diskuzi o evropské integraci a roli nadnárodních agentur při řešení nadnárodních problémů.

Klíčová slova: Frontex, historický institucionalismus, critical junctures, klíčový aktéři, Evropská unie, evropská integrace, migrace, ochrana hranic

Abstrakt

This thesis examines the institutional development dynamics of the European Border and Coast Guard Agency, commonly known as Frontex. It delves into the critical junctures and legislative changes that have shaped Frontex's evolution, particularly focusing on the impact of significant events such as the 9/11 terrorist attacks and the 2015 migration crisis. The study employs a historical institutionalism framework to understand how external shocks and internal policy shifts influence the agency's structure and function. Through an analysis of key regulations, including the establishment of rapid border intervention teams (RABIT) and the transformation into the European Border and Coast Guard Agency, the thesis highlights the interplay between European Union member states and Frontex in managing border security and migration. The findings suggest that while Frontex has gained increased autonomy and operational capacity, it continues to face challenges related to member state cooperation and the balancing of national sovereignty with EU-level integration. This research contributes to the broader discourse on European integration and the role of supranational agencies in addressing transnational issues.

Key words: Frontex, historical institutionalism, critical junctures, critical actors, European union, european integration, migration, border security