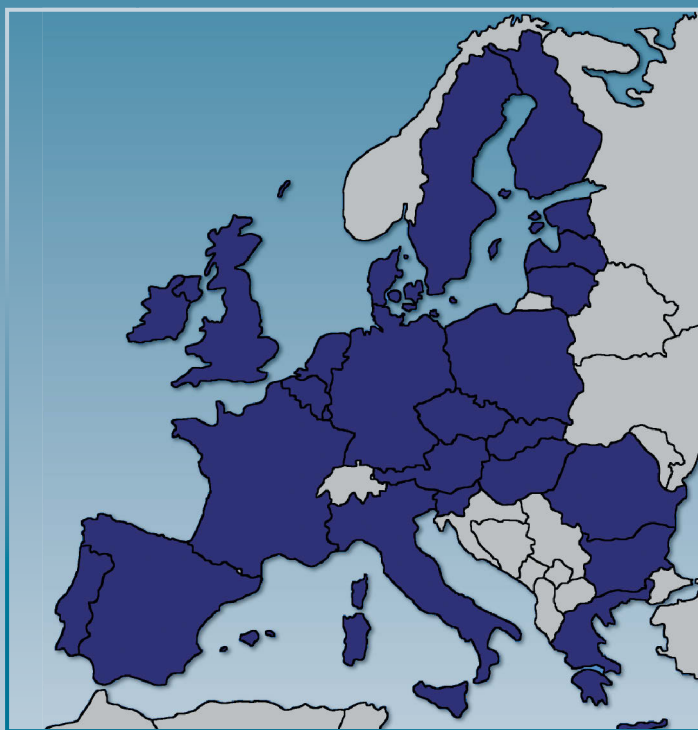


Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní

MARTIN HRABÁLEK



International Institute of Political Science
of Masaryk University



Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

muni
PRESS

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 45

muni
PRESS

OCHRANA HRANIC EU A ROLE AGENTURY FRONTEX V NÍ

MARTIN HRABÁLEK



MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV
BRNO 2012



Konrad
Adenauer
Stiftung

50 JAHRE ZUSAMMENARBEIT WELTWEIT

Publikace vychází s finanční podporou
Konrad-Adenauer-Stiftung, zastoupení v Praze

Vědecká redakce MU:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.
Mgr. Iva Zlatušková
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc.
Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková
doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.
Mgr. Petra Polčáková
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.
PhDr. Alena Mizerová

Recenzoval:

doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.

© 2012 Martin Hrabálek

© 2012 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-5988-7 (brožovaná vazba)

ISBN 978-80-210-7804-8 (online : pdf)

Tento text je přepracovanou verzí mé disertační práce, která byla odevzdána v listopadu 2010 na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity a obhájena v únoru 2011 tamtéž. Od té doby neuběhlo mnoho času, nicméně události v Evropě i ve světě se v oblasti migrace daly značně do pohybu. Mé osobě jakožto autorovi však z důvodu blížícího se data odevzdání rukopisu nezbylo než text ukončit k určitému datu, ačkoliv se tak děje uprostřed veškerého tohoto dění. Práce tak reflektuje pouze události prvních několika měsíců roku 2011 a dále nezasahuje.

Rád bych na tomto místě též poděkoval prof. PhDr. Petru Fialovi, Ph.D., za cenné připomínky a velice vstřícný přístup, který mi věnoval. Měly velmi inspirativní vliv na výslednou podobu práce. Rovněž bych chtěl poděkovat zástupcům Ministerstva vnitra, cizinecké policie a FRONTEXu za poskytování dat a trpělivou spolupráci.

OBSAH

1. ÚVOD.....	11
Struktura práce	12
Zdroje	13
Problematika získávání dat.....	15
Metodologie práce a její hypotéza	16
Cíle práce.....	17
2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA PRÁCE	19
2.1. Teorie a modely evropské integrace	19
2.1.1. Vymezení základních východisek textu.....	20
2.2. Dimenze evropského integračního procesu.....	22
2.3. Míra integrace v rámci sektoru	23
3. HRANICE A INTEGROVANÁ SPRÁVA HRANIC	27
3.1. Hranice a jejich funkce.....	27
3.2. Rozdělení hranic dle typu.....	29
3.3. Teoretické koncepce integrované ochrany hranic.....	31
3.3.1. Reforma bezpečnostního sektoru	32
3.3.2. Model integrovaných sil.....	33
3.3.3. Síťový model.....	34
3.3.4. Model spolupráce se sousedy	35
3.4. Integrovaná správa hranic jako model EU	35
3.4.1. Čtyřstupňový model kontroly přístupu.....	37
3.5. Extrateritorializace kontroly hranic.....	38
3.5.1. Pojem extrateritorializace kontroly hranic	39
3.5.2. Extrateritorializace kontroly hranic a její projevy v EU	41
3.5.3. Nástroje extrateritorializace kontroly hranic.....	43
4. MEZINÁRODNÍ MIGRACE A NELEGÁLNÍ MIGRACE	49
4.1. Mezinárodní migrace a přístupy k jejímu zkoumání	49
4.2. Vybrané faktory ovlivňující nelegální migraci	51

4.2.1. Rozdílná ekonomická výkonnost	51
4.2.2. Posílení ochrany hranic	52
4.2.3. Regularizační programy	53
4.2.4. Přístup k nelegálnímu zaměstnávání	54
4.2.5. Existence diaspor a transnacionálních sítí	55
4.2.6. Přírodní katastrofy a válečné konflikty	55
4.3. Nelegální migrace	56
4.3.1. Vymezení pojmu nelegální migrace.....	56
4.3.2. Rozsah a forma nelegální migrace v EU	57
4.3.3. Trasy nelegální migrace do EU.....	60
5. VÝVOJ, LOGIKA A PRÁVNÍ ÚPRAVA SPOLUPRÁCE NA VNĚJŠÍCH HRANICÍCH EU	63
5.1. Schengenské dohody jako počátek spolupráce v oblasti hranic	63
5.2. Amsterodamská smlouva a začlenění Schengenu do rámce EU....	67
5.3. Schengenský prostor a první vlna východního rozšíření.....	69
5.4. Současná podoba schengenského systému a právní úprava ochrany hranic v Lisabonské smlouvě	72
5.5. Schengenský hraniční kodex.....	75
5.6. Shrnutí.....	77
6. INSTITUCIONÁLNÍ PODOBA OCHRANY HRANIC – VZNIK A VÝVOJ FRONTEXU.....	79
6.1. Koncept Evropské hraniční stráže.....	79
6.2. Vznik FRONTEXu	86
6.3. Aktivity FRONTEXu.....	89
6.3.1. Analýza rizik	90
6.3.2. Koordinace operativní spolupráce.....	91
6.3.3. Výcvik jednotek.....	94
6.3.4. Spolupráce FRONTEXu se třetími státy	95
6.3.5. Výzkum a vývoj.....	97
6.3.6. Asistence při společných návratových operacích	98
6.4. Organizace a řízení FRONTEXu.....	99
6.5. Participace členských států na aktivitách FRONTEXu	100
6.6. Jednotky rychlého nasazení na hranicích.....	104

6.7. Rozpočet a lidské zdroje FRONTEXu.....	107
6.8. Fond pro vnější hranice jako nástroj solidarity.....	109
6.9. Regionální pobočky FRONTEXu.....	110
6.10. Nedostatky současného fungování FRONTEXu a návrh změn Komise z roku 2010.....	111
6.11. Stockholmský program a vyhlídky FRONTEXu do budoucna...116	
6.12. Vztah FRONTEXu a národních politických arén.....	118
6.13. FRONTEX a jeho role v procesu extraterritorializace hranic.....	120
6.14. Kritický pohled na agenturu FRONTEX.....	122
6.15. Shrnutí.....	125
7. ZÁVĚR.....	127
8. SEZNAM ZDROJŮ.....	133
Seznam primárních pramenů.....	133
Novinové články.....	137
Audiovizuální záznamy.....	139
Seznam sekundárních zdrojů.....	139
Webové portály.....	146
9. EXECUTIVE SUMMARY.....	147
10. REJSTŘÍK.....	153

1. ÚVOD

Problematika ochrany hranic ve spojení s nelegální migrací představuje v současné chvíli mediálně poměrně vděčné téma. Záběry nelegálních migrantů plavících se na Kanárské ostrovy, Lampedusu či Maltu plnily v posledních letech stránky novin i obrazovky televizních přijímačů.

Odhlédneme-li však od této mediální stránky, představují dnes ochrana hranic a nelegální migrace jedny z výrazných součástí agendy Evropské unie. Vytváření efektivní ochrany hranic EU je především v poslední době exponovanou otázkou, která je v rámci EU velmi často diskutována na všech možných úrovních včetně Evropské rady.

Cílem této práce je uchopit a analyzovat problematiku ochrany hranic a její evropskou úroveň, především v souvislosti s existencí Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích, známé obecně pod zkratkou FRONTEX. Tato stále mladá agentura byla založena v roce 2005, na druhou stranu se v průběhu uplynulých několika let stala poměrně viditelným aktérem problematiky ochrany hranic a lze identifikovat evidentní snahy o její posílení.

V textu tak bude zkoumán vznik a vývoj agentury a jednotlivých jejích kompetencí a jejich reálných projevů. Zvláštní důraz bude kladen na vztah FRONTEXu jako institucionalizované evropské podoby ochrany hranic a členských států, které v současném nastavení stále drží zodpovědnost za ochranu vnějších hranic Evropské unie. Dobře fungující vztahy mezi agenturou a členskými státy jsou tak pro efektivní fungování ochrany hranic EU velmi důležité.

Pojem ochrany hranic bude v této práci chápán v souvislosti s pravomocemi FRONTEXu, a bude tak prakticky redukován na ochranu hranic ve smyslu boje proti nelegální migraci. Práce se tak nebude zabývat ochranou hranic vůči jiným hrozbám, kterým mají hranice bránit, jako je například pašování narkotik či jiné formy organizovaného zločinu.

Na druhou stranu se práce snaží reflektovat fakt, že kontrolní funkce ve smyslu ochrany proti nelegální migraci se v současné době zdaleka neomezuje pouze na samotnou oblast hranic. Naopak, model integrované správy hranic dnes zahrnuje výrazné prvky tzv. extrateritoriální kontroly, tedy kontroly odehrávající se i mimo území EU. S ohledem na rostoucí roli FRONTEXu v této oblasti tak bude k problematice ochrany hranic přistoupeno z tohoto širšího pohledu.

V neposlední řadě bude pozornost zaměřena též na současnou debatu o revizi mandátu FRONTEXu. Přes navenek panující shodu na tom, že je třeba posílit evropský rozměr hranic, nepanuje mezi jednotlivými členskými státy a evropskými institucemi shoda, jakým způsobem by k tomu mělo docházet. Autorovou snahou bude identifikovat základní nedostatky současného fungování FRONTEXu a podchytit postoje členských států k případnému posilování pravomocí agentury v tak citlivé oblasti, jakou pro ně ochrana hranic představuje.

Struktura práce

Z hlediska struktury je práce členěna do dvou základních částí. První z nich pokrývá základní teoretická východiska textu. Vzhledem k tomu, že práce se zabývá specifickou výsečí politiky na úrovni EU, byla zasazena do existujících teorií evropské integrace, v jejichž rámci byl vytyčen přístup odpovídající politické citlivosti daného sektoru. Následně jsou představeny teorie nelegální migrace a ochrany hranic. Druhou část představuje vývoj spolupráce v oblasti hranic a analýza role FRONTEXu v této oblasti.

Teoretické ukotvení v první části textu je dáno poměrně širokým spektrem oblastí, do kterých dnes FRONTEX zasahuje. S ohledem na to, že primárním cílem FRONTEXu je ochrana hranic ve spojení s bojem proti nelegální migraci, bylo nutné přistoupit podrobněji k vymezení pojmu nelegální migrace, k nastínění jejího rozsahu a také k výčtu faktorů, které mají na rozsah nelegální migrace vliv. Migraci tak byla věnována jedna celá kapitola menšího rozsahu.

K problematice ochrany hranic práce v souvislosti s aktivitami FRONTEXu přistupuje v širším kontextu a neredukuje ji na pouhou

ochranu hraničního prostoru. Pojímá ji tedy jako komplexní ochranu proti nelegální migraci včetně její vnější dimenze. Tato vnější dimenze v současnosti hraje v otázce ochrany hranic stále větší roli. Z tohoto důvodu bylo nutné do části, která se věnuje teoretickým modelům ochrany hranic, zařadit též pasáž věnovanou extrateritorializaci kontroly, aby následně bylo možné zkoumat, jakou roli hraje FRONTEX v tomto širším pojetí ochrany hranic EU.

Samotné teoretické modely spolupráce v ochraně hranic nemají zcela abstraktní podobu a jsou vztaženy k předmětu práce, tedy k integrované podobě ochrany hranic v EU a k tomu, jakou podobu by do budoucna mohl mít FRONTEX jako agentura zodpovědná za koordinaci ochrany hranic. Z tohoto důvodu jsou u těchto modelů též rozpracovány jejich případné limity či silné stránky z pohledu evropské integrace.

Druhá část textu se soustředí na vývoj a rozbor ochrany hranic v evropském prostoru. Její stěžejní část s ohledem na cíl práce pochopitelně tvoří analýza role, kterou FRONTEX v současné době reálně hraje v problematice ochrany hranic. Přesto však s ohledem na pochopení souvislostí bylo nutné se věnovat též problematice vývoje schengenské spolupráce, a to vzhledem k její zásadní roli pro problematiku ochrany hranic. Tato pasáž je však pojata prakticky minimalisticky a slouží zejména k nastínění vývoje hraniční spolupráce a především logiky prostoru bez vnitřních hranic.

Samotná část věnovaná FRONTEXu se snaží komplexně pokrýt jeho fungování na bázi představení a zhodnocení jeho jednotlivých aktivit. V souladu s cílem práce se tato část textu v extenzivní podobě snaží zhodnotit vztah FRONTEXu a členských států, který autor chápe jako klíčový pro efektivní fungování agentury.

Zdroje

Autorovou snahou bylo shromáždit dostatek sekundární literatury, nicméně musel při jejím shromažďování sáhnout především k textům zahraniční provenience. Důvodem je fakt, že v českém prostředí se literatury na dané téma vyskytuje velmi málo a mnohdy je tam zkoumaná materie zpracována nedostatečně či jen částečně v rámci

studií věnujících se například problematice justice a vnitra jako celku či migraci. I v zahraničním prostředí je téma předmětem spíše partikulárních studií menšího rozsahu nežli větších textů pokrývajících celou problematiku.

Vzhledem k aktuálnosti některých částí práce, například těch, které se zabývají současnou diskusí o budoucí podobě FRONTEXu, některé otázky nejsou v literatuře zpracovány prakticky vůbec. V určitých pasážích tak bylo nutné do značné míry přistoupit k analýze primárních zdrojů, jako jsou návrhy legislativních aktů, komunikační dokumenty předložené Evropskou komisí, posouzení dopadů doprovázejících legislativní návrhy či oficiální i neoficiální dokumenty různých aktérů, kteří jsou na problematice zainteresováni. Toto se jeví zvláště vhodné u návrhů, které jsou teprve diskutovány ve formacích Rady a vytvářejí kontury dalšího vývoje hraniční spolupráce a boje proti nelegální migraci.

K dispozici je též značné množství dat poskytované jednotlivými státními institucemi, ať se již jedná o ministerstva vnitra, popřípadě jim podřízenou cizineckou policii, či hraniční stráž. Anebo samotný FRONTEX, který je ve zveřejňování dat velmi plodný. Tyto statistiky jsou pro účel práce velmi přínosné a autor se z nich snažil čerpat v maximální možné míře. U některých okruhů dat však vzniká značný problém s ohledem na jejich přesnost a důvěryhodnost. Tomuto specifickému problému se věnuje část úvodu týkající se přesnosti užitých dat.

Nedílnou součástí zdrojové základny byly autorovy rozhovory či korespondence s úředníky, kteří se podílejí na formulaci návrhů, působí v procesu jejich vyjednávání či jsou odborníky v praxi. Autor tento sběr informací provedl například na českém a slovenském Ministerstvu vnitra, Cizinecké policii ČR či přímo s úředníky Evropské komise a FRONTEXu. Autor si je vědom, že v případě takového sběru dat hrozí subjektivní zkreslení, nicméně se domnívá, že i přes toto riziko je komunikace s přímými aktéry procesu cenným nástrojem, například co se týče poznatků přímo z probíhajících jednání v rámci Rady. Vzhledem k tomu, že si tyto osoby neprály být v práci výslovně jmenovány, je na tento způsob komunikace odkazováno ve formě vazby na instituci, kterou zastupují.

Problematika získávání dat

Při zkoumání problematiky ochrany hranic ve spojitosti s nelegální migrací tvoří sběr dat a přístup k relevantním údajům jedno ze základních úskalí. Vzhledem k povaze fenoménu nelegální migrace, který stojí na ilegalitě, je prakticky nereálné dopátrat se přesných hodnot, zejména co se týče rozsahu nelegální migrace jako takové či „propustnosti“ vnější hranice na jejích jednotlivých částech, což jsou poměrně základní ukazatele. Měření efektivity ochrany hranic je tak poměrně složitým úkolem.

Jelikož se proces ilegální migrace odehrává potají, dané hodnoty jsou předmětem odhadů, přičemž tyto mohou být více či méně fundované, v zásadě však velmi těžko měřitelné a jednoduše zpochybnitelné. Nezřídka dochází k tomu, že odhady jednotlivých institucí či odborníků o počtu nelegálních migrantů se liší až násobně, přičemž jako příklad lze uvést situaci v České republice. Drbohlav s Medlovou uvádějí, že počet nelegálních migrantů v ČR by se v současné době mohl pohybovat mezi 40 000 až 200 000, přičemž však na stejném místě upozorňují, že existují odhady od 15 000 až do více než 300 000 osob¹ (Drbohlav – Medlová 2009). Důsledkem toho je fakt, že některé instituce se již nesnaží o přesná čísla, ale spíše udávají rozmezí, ve kterém by se tento počet mohl pohybovat.

Přesto mají data týkající se ilegální migrace vysokou politickou i společenskou relevanci, jelikož se jedná o poměrně citlivou otázku. Michael Jandl k tomu poznamenává, že tato data jsou velmi často pro ilustraci využívána v médiích, nezřídka ovšem postavena na velmi vratkých základech nepříliš přesných odhadů (Jandl 2003).

Výšeč problematiky, kde lze operovat se skutečnými a měřitelnými daty, představují především statistiky o počtu ilegálních migrantů zadržovaných přímo na hranicích, popřípadě uvnitř jednotlivých států. I zde ovšem narážíme na problém poměřitelnosti těchto čísel s celkovým rozsahem – neznáme-li přesná čísla, kolik migrantů překračuje nelegálně hranice, je efektivita ochrany hranic těžko odhadnutelná, jelikož nelze procentuálně určit úspěšnost této ochrany. Přičemž je

¹ Ostatně i podnázev projektu *Clandestino*, v jehož rámci byla daná studie prováděna, je více než výmluvný – Spočítat nespočítatelné.

známo, že úroveň ochrany hranic je na různých částech rozdílná, chybí však její procentuální vyjádření ve smyslu toho, jak velká část migrantů se dostane skrze hranici do EU.

Efektivitu vnějších hranic Evropské unie tak je v absolutní podobě možno měřit jen stěží a uvedená data budou vždy relativizovatelná (Triandafyllidou – Vogel 2010: 291). Přesto bude snahou této práce data poskytovat tam, kde je bude možno sehnat z důvěryhodných zdrojů, jelikož ačkoli jsou ze své podstaty těžko kvalifikovatelná, a tedy nepřilíš vědecká ve striktním slova smyslu, mohou být tato data důležitým vodítkem pro určování trendů v oblasti nelegální migrace.

Metodologie práce a její hypotéza

Pokud jde o užitou metodu, práce je zakotvena v empiricko-analytickém přístupu ke zkoumání dané materie. Jedná se o kvalitativní výzkum, který má na základě interpretace získaných dat za účel zkoumat stupeň integrace v jednotlivých oblastech ochrany hranic a postoje jednotlivých aktérů, které tvoří.

V textu jako takovém se však prolíná několik různých metod. Metoda deskriptivní je užitá k popisu faktického stavu a jeho představení, metoda analytická je užitá k hlubšímu zpracování sebraných dat a hledání příčin a souvislostí mezi nimi. Právě na analytický rozměr práce je kladen největší důraz, s ohledem na to, že práce se snaží nalézt skutečnou roli, kterou dnes FRONTEX hraje v ochraně hranic. V určitých částech autor sáhl i k metodě komparativní, kdy skrze srovnání poukazuje na kvalitativní rozdíly mezi jednotlivými zkoumanými jevy.

S ohledem na fakt, že otázce ochrany hranic je tradičně přisuzován symbolický význam vzhledem k výkonu suverenity státu, stanovuje autor následující hypotézu: „Přes vznik institucionalizované spolupráce, kterou FRONTEX představuje, si oblast ochrany hranic zachovává výraznou intergovernmentální logiku, což souvisí s neochotou států vzdát se autonomie a suverenity v této politicky citlivé oblasti.“ V rámci práce s touto hypotézou si autor stanovuje dvě následující výzkumné otázky. První zní: „Jaká je role FRONTEXu v oblasti

ochrany hranic ve vztahu k členským státům?“ Pro zodpovězení této otázky bude nutné zkoumat jednotlivé činnosti agentury a její pozici k členským státům v rámci těchto aktivit. Druhá výzkumná otázka se soustředí na vztah členských států a supranacionálních aktérů – Evropské komise a Evropského parlamentu – a zní: „Jaký je reálný vliv supranacionálních aktérů v oblasti formování politiky ochrany hranic?“ V rámci práce s touto výzkumnou otázkou bude nutné zkoumat pozice a výstupy těchto aktérů a jejich případný názorový střet s členskými státy. Vliv přitom můžeme definovat jako schopnost projekce vlastních představ do výsledné podoby výstupů rozhodovacího procesu.

Cíle práce

Základním cílem textu je v rámci rozsáhlé studie zhodnotit roli, kterou FRONTEX po více než pěti letech existence hraje v otázce ochrany vnějších hranic. Snahou bude analyzovat jednotlivé aktivity agentury, především s ohledem na vztah FRONTEXu a členských států, které dle současného nastavení stále zůstávají tím, kdo má plnou zodpovědnost za ochranu hranic. Další oblastí zkoumání bude, nakolik se agentuře v současné době daří naplňovat cíle, se kterými byla založena.

Specifickou otázkou, kterou se tento text bude snažit zodpovědět, je to, nakolik je potenciál posíleného FRONTEXu blízko tomu, aby se z agentury mohl vyvinout silný aktér ochrany hranic, který by měl pravomoci srovnatelné s pravomocemi členských států. V rámci toho bude zkoumána současná revize mandátu agentury a jednotlivé její součásti, které by měly posilovat její pozici v ochraně hranic. Obecně bude též hodnocena současná úroveň ochrany hranic s ohledem na nedostatky, které by bylo možno posílením FRONTEXu zacetit.