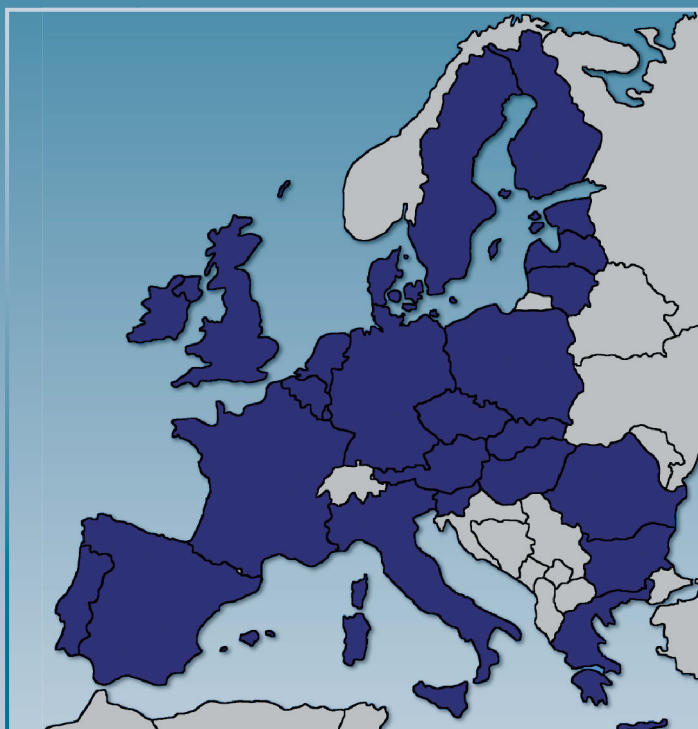


Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní

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 extraterritorializaci 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.