

## FRONTEX – agentura pro spolupráci na vnějších hranicích Evropské unie

**Anotace:** Cílem článku je seznámení s nejdůležitějšími právními a funkčními aspekty, jakož i principy fungování nástroje působícího v rámci EU – agentury pro spolupráci na vnějších hranicích EU známé pod označením Frontex. Zvláště v poslední době se setkáváme s nasazením jednotek rychlé reakce Rabit spadajících pod tuto agenturu. Článek rovněž obsahuje institucionální a organizační aspekty činnosti této agentury, jejíž důležitost bude i nadále vzrůstat.

**Klíčová slova:** Frontex; Stockholmský program; vnější hranice; Schengenský hraniční kodex; vízová politika; Rabit; Crate.

### Úvodem

Účelem tohoto pojednání je osvětlit nejdůležitější aspekty existence a činnosti Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie („EU“ nebo „Unie“) známé pod zkratkou Frontex (někde též „agentura“).<sup>1</sup>

O vytvoření Frontex bylo definitivně rozhodnuto v říjnu 2004, tedy krátce po přijetí deseti nových členských států do EU. Agentura začala fungovat podle základního nařízení od 30. června 2005. Sídlo Frontexu je ve **Varšavě**.

Frontex založený v roce 2005 jako projekt pro integrovanou správu hranic představuje institucionalizovanou formu spolupráce zaměřenou na **ochranu vnějších hranic EU**. Jeho primárním cílem je ochrana hranic v návaznosti na boj s **nelegální migrací občanů třetích zemí** na území Unie. Činnost Frontexu navazuje a prolíná se bezprostředně v mnoha aspektech se spoluprací v rámci Schengenu.

Jak potvrzuje Stockholmský program,<sup>2</sup> hlavní prioritou účinné politiky v boji **proti nedovolenému přistěhovalectví** zůstává boj proti obchodování s lidmi a převaděčství, integrovaná správa hranic a spolupráce se zeměmi původu a tranzitu podpořené policejní a justiční spoluprací. Zásadním prvkem je účinná a udržitelná návratová politika. K tomuto účelu budou vyčleněny nezbytné finanční prostředky, přičemž bude plně respektována zásada zákazu vyhoštění a navrácení (*non-refoulement*). Na tomto úseku se předpokládá přijetí řady opatření za využití Schengenského informačního systému a Frontexu nebo funkčních dohod o zpětném přebírání osob (viz bod 6.1.6 programu).

Pro zvýšení bezpečnosti hranic zajišťuje Frontex koordinaci jednotlivých akcí členských států při provádění opatření Unie týkajících se řízení kontroly vnějších hranic.<sup>3</sup> Členské státy Unie, jakož i státy Schengenu se prostřednictvím aktivit koordinovaných agenturou Frontex podílí na ochraně vnějších hranic EU bez ohledu na svou geografickou polohu a bez ohledu na to, zda sami mají vnější schengenskou hranici.

Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku celkem novou, neexistuje tudíž dostatek literatury k danému tématu, a to jak domácí, tak i zahraniční provenience.<sup>4</sup>

### Integrovaná správa hranic

<sup>1</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (32004R2007) (Úřední věstník EU L 349, 25.11.2004).

<sup>2</sup> Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Úřední věstník EU C 115 04. 05. 2010).

<sup>3</sup> Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států. [cit. 10. 8. 2011]. Dostupné na WWW: [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/frontex/index\\_cs.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_cs.htm)

<sup>4</sup> Blíže k problematice tohoto článku viz Hrabálek, Martin. *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní*. Brno, 2010. 124 s. Disertační práce. Masarykova univerzita Brno. Vedoucí práce Petr Fiala.

Lisabonská smlouva v části upravující prostor svobody, bezpečnosti a práva zakotvuje, že Unie rozvíjí politiku s cílem **postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic** (článek 77 odst. 1 Smlouvy o fungování EU). Pro tyto účely budou Evropský parlament a Rada přijímat opatření řádným legislativním postupem.

Stockholmský program, jako zásadní postlisabonský koncepční dokument pro oblast vnitřních věcí, potvrzuje, jakou důležitost a prioritu přikládá Unie rozvoji prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přičemž zvláštní důraz je kladen na účinnou **propojenost vnitřní a vnější politiky Unie**. Z dokumentu vyplývá požadavek většího zapojení agentury Frontex s tím, že správa hranic je pro bezpečnost v EU považována za stejně zásadní jako policejní spolupráce při boji proti nelegální migraci.

Definice tzv. integrované správy hranic obsažená v dokumentu Rady pro justici a vnějškové věci z roku 2006 se skládá z těchto komponent:<sup>5</sup>

1. Hraniční kontroly – uskutečňují se podle regulí obsažených v **Schengenském hraničním kodexu**<sup>6</sup> včetně analýz rizik a boje proti organizovanému zločinu.
2. Odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, přičemž dochází ke koordinaci národních orgánů členských států v oblasti vynucování práva.
3. Čtyřúrovňový **model kontroly** přístupu představuje:
  - opatření ve třetích zemích,
  - spolupráce se sousedními zeměmi,
  - hraniční kontroly,
  - kontrolní opatření uvnitř prostoru volného pohybu osob včetně návratové politiky.
4. Spolupráce mezi jednotlivými orgány zodpovědnými za ochranu hranic – (pohraniční stráž, celní správy, policejní orgány a další zainteresované orgány) a mezinárodní spolupráce.
5. Koordinace a koherence akcí vykonávaných orgány členských států a akcí unijních orgánů (institucí, subjektů EU).

Z této specifikace vyplývá, že koncept integrované správy hranic EU zahrnuje množství subjektů a aktérů a vyžaduje tak interdisciplinární přístupy.

Důležitým a určujícím aspektem kontroly hranic je tzv. **extraterritorializace kontrol** znamenající, že ochrana hranic Unie má svoji vnější stránku spočívající hlavně v tom, že silící tendencí je přesouvat výkon kontroly, jako hlavní funkce hranic, mimo území (teritorium) vlastního státu.

Samotná **vízová politika** představuje fakticky první linii hraniční kontroly fungující ve třetích zemích. Kontrolní opatření na vnějších hranicích spojená zejména s nelegální migrací musí ale reagovat na související kriminální aktivity, jako jsou zvláště protiteroristická opatření, opatření proti organizovanému zločinu, azylová politika, společná vízová politika s navazujícími opatřeními, jako jsou koncept tzv. bezpečných třetích zemí, sankce pro přepravce nebo readmisní smlouvy jako součást návratové politiky.

Smysl účinných opatření na vnějších hranicích Unie vyvstane již při vědomí toho, jak je obtížné dostat nelegálního imigranta z území členského státu po té, co se již dostal na toto

<sup>5</sup> Dokument Rady EU 8402/06: 2725th Council Conclusions, Luxemburg, 27. – 28. dubna 2006.

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících příhraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), (Úřední věstník EU L 105/1, 13. 4. 2006). Nařízení naposledy pozměněné nařízením č. 296/2008 (Úřední věstník EU L 97, 9. 4. 2008).

území, a to jak ilegálně přes hranici nebo i cestou legální, avšak po vypršení vízového povolení k pobytu.<sup>7</sup>

Pokud jde o readmisní smlouvy – v rámci EU existují dvě roviny uzavírání **readmisních smluv** (smlouvy o přebírání osob), a to národní a evropská. Národní úroveň může reflektovat vnitrostátní migrační priority členského státu (příkladně Španělsko ve vztahu k zemím západní Afriky či Latinské Ameriky). Snahou Unie je pak sjednat primárně readmisní smlouvy se zeměmi sousedícími s EU. Pro představu – k počátku roku 2010 vstoupilo v platnost celkem 13 readmisních smluv.<sup>8</sup>

Je třeba vidět, že státy, které uzavřely s EU readmisní smlouvy, slouží fakticky jako nárazníková zóna proti nelegální migraci s tím, že uznávají svou odpovědnost za tranzitní migraci na území Unie. Jsou tak ochotny převzít nelegální migranty zpět a zároveň se logicky snaží zastavit je ještě na svých hranicích a zabránit tak procesu navrácení s případnými důsledky.

Podle Stockholmského programu, pokud jde o přijímání migrantů na vnějších hranicích Unie, bude účinněji koordinována činnost agentury Frontex a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Úloha agentury bude posílena včetně její operativní spolupráce se zeměmi původu a zeměmi tranzitu. Uložené úkoly **výrazně posilují úlohu Frontex** s tím, že význam hodnocení schengenského prostoru zůstává i nadále zásadní při posílení role Frontexu také v této oblasti.

Důležitým aspektem spolupráce v rámci agentury Frontex je otázka **vzájemné důvěry mezi členskými státy**, pokud jde o dostání povinností souvisejících s ochranou svých vnějších hranic, které jsou zároveň vnějšími hranicemi Unie. Uznává se totiž, že ochrana hranic jako celku je tak silná, jako je ochrana hranic v jejím nejslabším bodě. V tomto smyslu jsou tedy členské státy na sobě bezprostředně závislé a je jejich společným zájmem udržovat co nejvyšší standardy ochrany. Konkrétním příkladem může posloužit bulharsko-turecká hranice po vstupu Bulharska do Schengenu.

V tomto směru hraje důležitou roli **Schengenský hraniční kodex**, který znamená zásadní pokrok z hlediska sjednocování pravidel pro řízení pohybu na vnějších hranicích. Schengenská spolupráce má tak zásadní vliv na podobu, kvalitu a účinnost ochrany hranic a předurčuje tak i podobu institucionálního rámce ochrany vnějších hranic ve formě agentury Frontex.<sup>9</sup>

Zároveň je třeba při tomto výkladu mít na zřeteli skutečnost, že státní hranice stále představují silný aspekt státní suverenity, které se státy jen nerady vzdávají ve prospěch společné organizace EU – na druhé straně však se nezanedbatelné části své suverenity vzdávají bez větších problémů v případě, kdy tento krok zajišťuje pro ně větší bezpečnost. Tento trend se také potvrdil při projednávání vzniku a kompetencí Frontex před přijetím základního nařízení č. 2007/2004.

Agentura Frontex je vybudována na převládajícím „mezivládním“ institucionálním nastavení, a to i přesto, že zejména poslední události a nasazení sil Frontex hovoří spíše pro posílení unijního (resp. komunitárního) prvku v činnosti této agentury. V tomto duchu se nesou i diskuse ohledně nezbytných změn tohoto základního nařízení.

<sup>7</sup> Uvádí se, že více než polovina migrantů žijících na území EU vstoupila na toto území legálně s tím, že nelegály se stali až po vypršení platnosti víza. V praxi existuje názor, že toto číslo je mnohem vyšší a mohlo by se pohybovat kolem 60 – 70 %. Například celkem konzervativní odhad z projektu Clandestino hovoří celkem o 3 až 6 milionech nelegálních migrantů žijících na území EU, přičemž jiné odhady se spíše kloní až k číslu 8,5 milionů.

<sup>8</sup> Jedná se o readmisní smlouvy s Hong Kongem, Macaem, Srí Lankou, Albánií, Ruskem, Ukrajinou, Makedonií, Bosnou a Hercegovinou, Černou Horou, Srbskem, Moldávií, Gruzii a Pákistánem.

<sup>9</sup> Podrobněji viz Pikna, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 221-226.

## Institucionální úprava

Citované základní nařízení č. 2007/2004 z 26. října 2004 konstatuje, že politika EU směřuje k vytvoření integrovaného systému řízení zajišťující jednotnou a vysokou úroveň kontroly a ostrahy, která nezbytně provází volný pohyb osob v rámci Unie a je základní součástí prostoru svobody, bezpečnosti a práva. K tomuto účelu se pak předpokládá stanovení společných pravidel pro standardy a postupy pro kontrolu vnější hranice.

S tímto posláním byla zřízena agentura Frontex za účelem zdokonalení **integrovaného řízení vnějších hranic** členských států Unie. Agentura je subjektem EU a má **právní subjektivitu**. Zastupuje ji její výkonný ředitel.

Frontex poskytuje Komisi a členským státům nezbytnou technickou podporu a odborné znalosti v řízení vnějších hranic.<sup>10</sup> Podporuje přitom solidaritu mezi členskými státy a za tím účelem plní tyto **hlavní úkoly**:

- **koordinuje (operativní) spolupráci** mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic,
- pomáhá členským státům při **odborné přípravě** vnitrostátní (národní) pohraniční stráže včetně vypracování společných standardů odborné přípravy,
- provádí **analýzu rizik**,
- pokračuje v rozvoji výzkumu souvisejícího s kontrolou a ostrahou vnějších hranic (sama agentura však výzkum neprovádí),
- pomáhá členským státům **za okolností, které vyžadují zvýšenou** technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích,
- poskytuje členským státům nezbytnou podporu při organizaci **společných návratových operací** (článek 2 nařízení).

Agentura dále posuzuje, schvaluje a koordinuje společné operace a pilotní projekty na vnějších hranicích. Role Frontex se zde omezuje na koordinační aktivity s tím, že zodpovědnost za implementaci společných operací nesou členské státy.<sup>11</sup>

Agentura rozvíjí a uplatňuje **model společné integrované analýzy rizik**, který je začleněn do společných hlavních osnov pro odbornou přípravu pohraniční stráže. Sleduje se tím prosazení společných standardů za účelem vyrovnaní úrovně výcviku pohraničních stráží v rámci EU. Za tímto účelem může agentura organizovat odbornou přípravu ve spolupráci s členskými státy na jejich území.

Pokud jde o podporu poskytovanou členským státům **za okolností vyžadujících zvýšenou** technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích:

a) může být Frontex požádán dotčeným členským státem (státy) o pomoc, přičemž agentura může zorganizovat vhodnou technickou a operativní pomoc,

b) za týchž okolností může agentura pomáhat v otázkách koordinace mezi několika členskými státy za účelem vyřešení obtíží na vnějších hranicích,

c) Frontex může rovněž vyslat své odborníky, kteří budou nápomocni členskému státu (článek 8 nařízení).

---

<sup>10</sup> Pro účely tohoto nařízení se vnějšími hranicemi rozumí pozemní a námořní hranice členských států a jejich letiště a námořní přístavy, na které se vztahují právní předpisy Unie o překračování vnějších hranic osobami.

<sup>11</sup> V roce 2009 se uskutečnilo 19 společných operací; z roku 2010 lze vzpomenout hlavně operaci Frontex na řecko-turecké hranici.

Agentura poskytuje nezbytnou pomoc pro organizaci **společných návratových operací** prováděných členskými státy, k čemuž může používat prostředky Unie. Role Frontex je zde **pouze asistenční** (nikoliv koordinační).

Frontex může podle potřeby zřizovat své specializované pobočky v členských státech jako regionální pobočky agentury. Jedná se dnes o **Operativní kancelář Frontex** (*FRONTEX Operational Office*) v řeckém Pireu, která vznikla na základě bilaterální dohody mezi Frontex a Řeckem s tím, že pokrývá i další státy – Itálii, Kypr a Maltu. Dále by měla zahrnovat i novou schengenskou hranici mezi Bulharskem a Tureckem, na které lze očekávat výrazný nápor nelegální migrace.

Pokud jde o organizaci a fungování agentury, má v ní dominantní postavení **správní rada**, která činí všechna zásadní rozhodnutí. Mezi jinými činnostmi:

- jmenuje výkonného ředitele na návrh Komise,
- schvaluje roční zprávu o činnosti agentury a předkládá ji Evropskému parlamentu, Radě, Komisi, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Účetnímu dvoru,
- vykonává své funkce stanovené ve vztahu k rozpočtu agentury,
- stanoví organizační strukturu agentury a její zaměstnaneckou politiku (článek 20 nařízení).<sup>12</sup>

Správní rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu a dvou zástupců Komise s řádným funkčním obdobím čtyři roky.<sup>13</sup> Ze svých členů volí správní rada svého předsedu a místopředsedu. Schůzi správní rady se účastní rovněž výkonný ředitel agentury a k účasti jsou též **přizýváni Irsko a Spojené království**. Rozhodnutí přijímá správní rada nadpoloviční většinou hlasů svých členů s hlasovacím právem.

Agenturu řídí její **výkonný ředitel**, který je při výkonu svých povinností zcela nezávislý a za svoji činnost odpovídá správní radě. Mezi jeho úkoly patří zajišťování realizace rozhodnutí správní rady, zajišťování chodu agentury či příprava programů a zpráv ke schválení správní radou.

Rozpočet agentury, který schvaluje správní rada, se stává konečným po schválení souhrnného rozpočtu EU. Plnění rozpočtu zajišťuje výkonný ředitel, který se rovněž podílí na jeho sestavení.

Základní nařízení obsahuje zvláštní ustanovení o tom, že Frontex usnadňuje operativní spolupráci členských států s **Irskem a Spojeným královstvím** v oblastech své činnosti. Podpora poskytovaná agenturou zahrnuje organizaci společných návratových operací, kterých se účastní rovněž Irsko a Spojené království.<sup>14</sup>

Nařízení rovněž řeší pravomoci Soudního dvora EU ve vztahu k Frontex nebo také postavení jeho zaměstnanců.

Pro plnění svých úkolů může Frontex spolupracovat s Europolem a příslušnými mezinárodními organizacemi a usnadňuje operativní spolupráci se třetími zeměmi. Vazby má také na OLAF, pokud jde o boj proti podvodům.

Zástupci Frontexu spolu se zástupci Europolu a Eurojustu se také mohou účastnit podle potřeby jako pozorovatelé jednání Stálého výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI).

---

<sup>12</sup> Kromě toho správní rada vykonává například disciplinární pravomoc hlavně nad výkonným ředitelem.

<sup>13</sup> Českou republiku zastupuje ředitel Služby cizinecké policie, Policie ČR. K tomuto účelu je na Ředitelství služby cizinecké policie zřízena skupina FRONTEX.

<sup>14</sup> Zvláštní postavení mají při uplatňování základního nařízení kromě Spojeného království a Irsku, které nejsou tímto nařízením vázány, také Dánsko a přidružené země schengenské spolupráce (Island, Norsko).

## Jednotky rychlé reakce – RABIT

V roce 2006 navrhla Evropská komise za podpory některých členských států vytvořit **evropské síly rychlé reakce** (tzv. Rabit – *Rapid Border Intervention Teams*), které by mohly být nasazovány na vnějších hranicích. Za tímto účelem bylo přijato v červenci 2007 nařízení o těchto jednotkách Rabit.<sup>15</sup> Jejich zřízení znamenalo posílení evropského rozměru ochrany hranic a v neposlední řadě i agentury **Frontex, pod kterou tyto jednotky spadají**.

Členské státy mají za povinnost uvolňovat do Rabit své národní experty s tím, že jejich nasazení je omezeno **na naléhavé a mimořádné situace**.

Členové jednotky mají nosit národní uniformy svého státu a pásky s příslušností k Rabit na ramenou.<sup>16</sup> Pojistkou národní suverenity v dané oblasti spolupráce je hlavně skutečnost, že nasazení jednotek do akce podléhá rozkazům ze strany státu, na jehož teritoriu k nasazení došlo. Frontex tak vlastně **poskytuje pouze příslušné zdroje**.<sup>17</sup>

Nařízením o Rabit byla zásadně změněna ustanovení základního nařízení o zřízení agentury Frontex týkající se podpory členských států za okolností vyžadujících zvýšenou technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích. Stanoví se jím „kapacita pro rychlou reakci“, která členskému státu v případě potřeby pomůže posílit lidské zdroje.<sup>18</sup>

Agentura Frontex zřídila **Ústřední rejstřík dostupného technického vybavení (CRATE)** pro kontrolu a ostrahu hranic členských států. Jeho účelem je evidovat prostředky a síly, které jsou členské státy ochotny poskytnout dobrovolně a na přechodnou dobu jinému členskému státu na jeho žádost. Databáze CRATE obsahuje plavidla, letadla, vrtulníky, několik stovek přístrojů pro kontrolu hranic, např. mobilní radary, vozidla, termovizní kamery a mobilní detektory. Rejstřík byl sice určen především pro dvoustranné použití mezi členskými státy, slouží však také jako seznam vybavení, které lze použít i při společných operacích.

Jako nástroj solidarity byl zřízen rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady z května 2007 **Fond pro vnější hranice**<sup>19</sup> (*External Border Fund – EBF*), který má sloužit k podpoře členských států v jejich snaze chránit společný evropský prostor a zároveň jsou skrze něj sdíleny náklady na ochranu tohoto prostoru. Prostřednictvím tohoto fondu má dojít k částečné **finanční kompenzaci této zátěže** s přihlédnutím k objektivním rozdílům mezi členskými státy, pokud jde o ochranu vnějších hranic EU.

Pro období 2007 – 2013 bylo pro tento fond vyhrazeno celkem 1.820 milionů eur. Z této částky lze financovat např. dopravní prostředky, informační systémy, výcvik/vzdělávání státních zaměstnanců či studie týkající se inovací na úseku ochrany hranic.

Pro demonstraci lze uvést případ nasazení jednotek Rabit na řecko-turecké hranici v listopadu 2010 na základě žádosti Řecka. Celkem 175-členný tým ozbrojených strážců z 26 států účastníků schengenské spolupráce<sup>20</sup> měl ve dvouměsíční misi pomoci zvládnout nápor nelegálních uprchlíků tím, že při ochraně pozemní hranice měli za úkol hlavně odhalovat

<sup>15</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 863/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků.

<sup>16</sup> Toto opatření „vizuální“ ohledně uniforem odráží obavy některých členských států, aby jednotné uniformy nemohly být považovány za vznik evropské pohraniční složky.

<sup>17</sup> Kapacita vycvičených jednotek pro potřeby Rabit byla v roce 2010 celkem 693 osob.

<sup>18</sup> Agentura Frontex: zhodnocení a její budoucí vývoj. [cit. 13. 3. 2008]. Dostupné na WWW:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>

<sup>19</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“.

<sup>20</sup> Na této spolupráci (akci) se nepodílelo tedy Spojené království a Irsko, zatímco na ní participovaly nečlenské státy Unie – Norsko a Island.

zásahy do dokladů, kontrolovat auta, zda nejsou odcizená atp. Zbraně mohly být použity pouze v případě nutné obrany (sebeobranu).

## Národní kontaktní body

V České republice („ČR“) spadá agenda spolupráce s agenturou Frontex logicky pod Ředitelství služby cizinecké policie ČR („Cizinecká policie“), které je orgánem odpovědným za ochranu vnějších hranic. Funguje tak jako hlavní národní kontaktní bod pro tuto spolupráci, který zajišťuje:

- každodenní komunikaci s centrálou agentury Frontex ve Varšavě,
- účast ČR na operativních aktivitách agentury v zahraničí,
- koordinuje operativní aktivity Frontex probíhající na území ČR,
- zajišťuje finanční management a návratnost finančních vydání, která jsou s těmito aktivitami spojena,
- připravuje instrukce na jednání správní rady, jejímž členem je za ČR ředitel Služby cizinecké policie ČR,
- vypracovává stanoviska a podklady pro pozice ČR k otázkám Frontex,
- zajišťuje účast svých odborníků na různých pracovních jednáních a pravidelných expertních skupinách agentury a
- v neposlední řadě poskytuje ostatním vnitroresortním orgánům a institucím informační a expertní poradní servis k problematice Frontex.

Cizinecká policie od počátku spolupráce s agenturou Frontex buduje národní tým expertů, kteří jsou proškolení a připravováni k výkonu úkolů, které se pojí s vysíláním do různých druhů operativních aktivit na vnějších hranicích členských států EU a států Schengenu. Její pracovníci se pravidelně účastní také cvičení, která mají za cíl prověřit připravenost a akceschopnost členských států a správnost nastavení mechanismů při potřebě poskytnout personální a technickou pomoc jinému členskému státu při ochraně hranic. Služba cizinecké policie prokázala velmi dobrou připravenost, flexibilitu a operativnost při zmiňovaném historicky vůbec prvním „ostrém“ nasazení týmů Rabit v Řecku, které bylo zahájeno v listopadu 2010.<sup>21</sup>

## Závěrem

Jak bylo zmíněno, problematice fungování agentury Frontex věnuje zvýšenou pozornost rovněž Stockholmský program. V této souvislosti je dobré zdůraznit, že Akční plán provádění Stockholmského programu stanoví úkol na rok 2014 provést evaluaci agentury po deseti letech jejího působení, přičemž Komise otevírá také možnost vytvoření Evropského systému pohraniční stráže. Lze vysledovat, že Komise se snaží, aby idea možné nadnárodní (supranacionální) podoby ochrany hranic byla ve střednědobém výhledu stále sledována.

Zkušenosti s nasazením Frontex (resp. Rabit) potvrdily potřebu posílit mandát pro tuto agenturu. Na základě návrhu komisařky pro vnitřní věci Cecilie Malmström se v červnu 2011 na tom politicky shodli zástupci Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Frontex by měl hrát, spolu s členskými státy, klíčovou roli při zajištění bezpečnosti vnější hranice EU. Přitom základní nařízení zakotvuje, že **zodpovědnost za ochranu hranic** a výkon této ochrany mají **výhradně členské státy**, přičemž Frontex má přispívat toliko ke koordinaci jejich snah. Role Frontex tak spočívá hlavně v poskytování servisu členskými státem skrze analýzy rizik na hranicích, resp. koordinace společných operací. Produkuje tak

---

<sup>21</sup> Policisté Služby cizinecké policie ČR byli v místě operace jako první a podíleli se na lokální koordinaci aktivit. Co se týče správy týmů Rabit, byla praxe Služby cizinecké policie ČR ohodnocena agenturou Frontex v roce 2010 jako jedna z nejlepších a byla dána ostatním státům za vzor.

především technická řešení, nikoliv výstupy povahy polické. Důležité místo při naplňování cílů této agentury bude mít i nadále zmíněná spolupráce podle Schengenského hraničního kodexu, jakož i další rozvoj schengenského *acquis*.<sup>22</sup>

V návaznosti na jistou kritiku týkající se agentury Frontex, pokud jde o dodržování základních práv při jejím nasazování, přijalo v září 2011 plénum Evropského parlamentu legislativní usnesení posilující mandát agentury při řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích EU.<sup>23</sup> Evropský parlament získal právo jmenovat úředníka pro základní práva a vytvořit poradní fórum pro základní práva, jež by mělo asistovat řídicímu výboru agentury. Řídicí agentury Frontex tak mají být prostřednictvím fóra propojeny nejen s příslušnými agenturami Unie, které se věnují lidským právům, ale také s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky či se specializovanými nevládními organizacemi. V případě, že by došlo k porušení lidských práv, měl by Frontex svoji misi pozastavit či ukončit. K hlavním úkolům Frontex by měla náležet také asistence při navrácení uprchlíků zpět do země původu, přičemž agentura je vázána principy OSN, které zakazují navracet uprchlíky tam, kde by jim mohlo hrozit vážné nebezpečí (*non-refoulement*). Frontex je tedy povinen při všech svých operacích respektovat lidská práva.

### Literatura a dokumenty

HRABÁLEK, M. *Ochrana hranic EU a role agentury FRONTEX v ní*. Brno, 2010. 124 s. Disertační práce. Masarykova univerzita Brno. Vedoucí práce Petr Fiala.

PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. doplněné vydání. Praha : Linde Praha, 2010. 422 s. ISBN 978-807201-813-0

Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (32004R2007) (Úřední věstník EU L 349, 25.11.2004).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 863/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků.

Rozhodnutí Rady ze dne 26. dubna 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“.

Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států. [cit. 18. 12. 2009]. Dostupné na WWW:

[http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/frontex/index\\_cs.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_cs.htm)

---

<sup>22</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 26. dubna 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.

<sup>23</sup> Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. září 2011 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX).



Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících příhraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), (Úřední věstník EU L 105/1, 13. 4. 2006). Nařízení naposledy pozměněné nařízením č. 296/2008 (Úřední věstník EU L 97, 9. 4. 2008).

Agentura Frontex: zhodnocení a její budoucí vývoj. [cit. 13. 3. 2008]. Dostupné na WWW: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=1&language>

Dokument Rady EU 8402/06: 2725th Council Conclusions, Luxemburg, 27. – 28. dubna 2006.

Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. září 2011 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX).

**Keywords:** Frontex, Stockholm program, external borders, Schengen Borders Code, visa policy, Rabbit, Crate.

### Summary

Article called FRONTEX - agency for cooperation at external borders of the Union deals with the Agency regarding its legal and institutional foundations, as well as fundamental principles of its activities. It refers to the experience gained in deployment of RABIT units which confirm the opinion that it will be appropriate to complete the current intergovernmental principle of operation of this Agency with the principle of community and that way support the interest in the efficient use of the deployed resources and units. The operation and legal regulation of issues of the Union external borders surveillance is directly connected to the Schengen cooperation, especially to the regulation rooted in the Schengen Borders Code. However, still it is necessary to count on the consistent attitude of some EU Member States with regards to external borders management, which is seen as an important attribute of state sovereignty within the competence of national states.

*doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.  
Metropolitní univerzita Praha  
e-mail: pikna@mup.cz*

Recenzent: PhDr. Ladislav Mihálik