Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR DIPLOMATIJOS PROGRAMA

AGNIUS STANULIS
II kurso studentas

EUROPOS SĄJUNGOS IŠORINIŲ SIENŲ SAUGUMIZAVIMO PRAKTIKOS – FRONTEX ATVEJO ANALIZĖ

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: dr. Martynas Zapolskis

Vilnius, 2016

BIBLIOGRAFINIS APRAŠAS

Stanulis A. Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo praktikos – FRONTEX atvejo analizė: Tarptautinių santykių ir diplomatijos specialybės, magistro darbas/ VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas Martynas Zapolskis. – Vilnius., 2016. – 49 p.

Reikšminiai žodžiai: Frontex, Frontex praktikos, Europos Sąjungos išorinės sienos, saugumizavimo praktikos, praktikų analizė.

Šiame darbe yra analizuojama Europos Sąjungos agentūros – FRONTEX vykdomos funkcijos (nuo agentūros veiklos pradžios 2005 m. iki 2016 m.). FRONTEX veikla yra analizuojama Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos kontekste, siekiant atskleisti FRONTEX funkcijų ryšį su išorinių sienų apsaugos saugumizaavimu.

Darbe apibrėžiama saugumizavimo praktikų tyrimo kryptis papildant prieigą praktikų analizės siūlomais tyrimo elementais. FRONTEX vykdomos funkcijos, remiantis suformuota analizės kryptimi, Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos sferoje, yra apibrėžiamos kaip saugumizavimo praktikos, aptariamos jų savybės bei formuojamas praktikų tarpusavio sąsajų vertinimas. Taip pat pagal FRONTEX kompetenciją bei veiklą yra apibrėžiama FRONTEX pozicija Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos kontekste.

.

TURINYS

ĮVADAS 4

1. Saugumizavimo teorija: nuo diskurso iki praktikų 11

1.1. Saugumizavimo teoriniai principai 11

1.2. Saugumizavimo kritika ir saugumizavimo praktikos 15

1.3. Saugumizavimo praktikų analizės modelis 18

2. Europos Sąjungos išorinių sienų apsauga – FRONTEX saugumizavimo praktikos 22

2.1. Europos Sąjungos sienų apsauga: FRONTEX įkūrimas 22

2.2. FRONTEX saugumizavimo praktikos 24

2.2.1. Valstybių narių operatyvaus bendradarbiavimo koordinavimas 25

2.2.2. Valstybių narių sienų apsaugos pareigūnų mokymai 27

2.2.3. Rizikos analizė 30

2.2.4. Mokslinių tyrimų stebėsena ir kontrolė 33

2.2.5. Pagalba valstybėms narėms ypatingose situacijose 34

2.2.6. Grąžinimo operacijų organizavimas 37

2.2.7. FRONTEX praktikų tarpusavio ryšiai 39

3. FRONTEX vaidmuo Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo procese 42

3.1. FRONTEX institucinė padėtis ir kontrolė Europos Sąjungoje 42

3.2. FRONTEX vaidmuo Europos migrantų krizės kontekste 45

IŠVADOS 47

LITERATŪROS SĄRAŠAS 50

SUMMARY 54

ĮVADAS

Valstybės teritorija ir jos kontroliavimas yra pripažįstamas kaip vienas iš pagrindinių valstybingumo kriterijų. Teritorija valstybę ir riboja, tačiau yra ir išteklių (žmogiškųjų, gamtinių) šaltinis, kuris dažnai nulemia valstybės ekonominę, sociopolitinę padėtį – netgi gyventojų charakterį. Kažkada laikytas vienu iš pagrindinių valstybės galios vertinimo kriterijų, valstybės teritorijos suvokimas šiandien yra kiek pakitęs. Globalioje tarptautinėje sistemoje valstybės yra stipriai susijusios tarpusavyje socialiniais, ekonominiais ir kitais bendradarbiavimo ryšiais, o jų mobilumas atskleidžia, kad ir sąlyginai mažą teritoriją kontroliuojančios valstybės sugeba tinkamai sukurti gerbūvį šalies gyventojams.

Valstybės sienų saugumo klausimas irgi yra įgavęs naujų bruožų. Iki pat globalizacijos įsibėgėjimo, valstybės buvo gana uždaros savo teritorijose. Valstybės teritorijos apsauga labiausiai priklausė nuo kariuomenės ir jos išsidėstymo aplink valstybės sienos liniją. Visgi tokia fizinė sienų apsaugos dimensija, atsivėrus valstybėms, įgavo naujų nekonvencinių aspektų. Šiandien sienos apsauga yra koncentruota į žmonių srautų, prekių ir kitų materialinių dalykų valdyseną tarp valstybinių sienų.[1] Net ir pakitus sampratai sienų apsauga išlieka ypatingai svarbi valstybės saugumo sfera, užtikrinanti integralios valstybės kontrolę, nors ir esant vis didėjančiai atvirų sienų politikos sklaidai.

Europa yra unikalus valstybių sienų apsaugos atvejis, kada Europos Sąjungos formavimosi procese galima sekti visą Bendrijos sienų valdysenos genezę. Nuo uždarų teritorinių valstybių buvo einama prie vidinių sienų panaikinimo. Procesas prasidėjo pirmaisiais Europos Bendrijos susitarimais panaikinti muitų tarifus ir siekti įtvirtinti laisvą prekių, paslaugų, kapitalo ir žmonių mobilumą. Kad pasiektų šį tikslą, valstybės sudarė tarpvyriausybinio bendradarbiavimo formatą, įtvirtintą Šengeno sutartimi 1985 metais. Šengeno zonos tikslas buvo laipsniškas patikrų panaikinimas ties bendromis dalyvaujančių valstybių sienomis kartu su išorinių sienų stiprinimu. Bendradarbiavimas buvo paremtas milžinišku rinkiniu nuostatų, iš vienos pusės susijusių su išorinių sienų patikromis ir stebėjimu, vadovaujantis bendrais standartais ir procedūromis, iš kitos pusės - su policijos struktūrų veiksmais tarp vidinių sienų.[2]

[1] Rick "Ozzie" Nelson, Heather A. Conley, Teresita C. Schaffer, Ben Bodurian , Jamie Kraut, T.J. Cipoletti, Uttara Dukkipati , Robin J. Walker, Ania Rajca, „Border Security in a Time of Transformation: Two International Case Studies—Poland and India". *Center for Strategic and International Studies*, Washington, 2010, 3.

[2] Helene Jorry. „Construction of the European Institutional Model for Managing Operational Coopretion at the EU`s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?" *CEPS Challenge programme*, Research Paper No. 6, 2007, 3.

1992 metais Mastrichto sutarties VI dalyje buvo apibrėžta išorinių Europos Sąjungos sienų svarba ir būtinybė visoms narėms bendrai spręsti esamus klausimus, kaip antai: išorinių sienų kirtimas, muitinių ir policijos struktūrų bendradarbiavimas kovoje su terorizmu, narkotikų kontrabanda ir tarptautiniu nusikalstamumu. Svarbu tai, kad Mastrichto sutartyje nelegali migracija iš trečiųjų šalių buvo „kartu paminėta su teisėsaugos iššūkiais ir kova prieš organizuotą nusikalstamumą, kas migraciją įtraukė į saugumo spektrą“[3]. Vėliau panašias saugumo apibrėžtis suformulavo Amsterdamo sutartis (1997 metai), nurodydama Europos Sąjungą kaip laisvės, saugumo ir teisingumo terpę, kuri turi būti apsaugota užtikrinant tinkamą išorinių sienų kontrolę, pabėgėlių ir imigrantų priėmimo tvarką bei nusikalstamumo prevenciją. Vis daugiau dėmesio buvo skiriama „nelegalios migracijos problemai, kuri pradėta laikyti grėsme“[4]. Visgi išorinių sienų apsauga išliko tik bendrų procedūrų konvergencijos tarp Europos Sąjungos narių procesu.

Platesnės diskusijos šioje srityje įsiplieskė po 2001 metų rugsėjo 11-osios išpuolių Jungtinėse Amerikos Valstijose. Po šių įvykių Europos Sąjungos institucijos ir valstybės narės ėmėsi įvairių iniciatyvų užtikrinti išorinių sienų apsaugą ir Bendrijos integralumą. Buvo paskelbta nemažai įvairių programų, planų bei sumanymų sukurti jungtinę Europos Sąjungos organizaciją, kuri užsiimtų Europos Sąjungos išorinių sienų valdymu, apsaugos koordinavimu bei grėsmių mažinimu. Tam buvo sukurta keletas *ad-hoc* centrų, kurie specializavosi skirtingose sienų apsaugos srityse: grėsmių analizėse, pareigūnų rengime, tam tikrų sienų apsaugos koordinavime. Tačiau tai pasirodė mažai efektyvu, todėl su tikslu pagerinti procedūras ir darbo metodus 2004 metais pagal Europos Sąjungos Tarybos reglamentą įsteigta Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra[5] – FRONTEX.

Visame Europos Sąjungos sienų apsaugos formavimo procese galima įžvelgti vis didėjantį išorinių sienų klausimo suvokimą per saugumo kategorijas. Žvelgiant iš saugumo studijų perspektyvos, tokia saugumo dinamika ir plėtotė yra artima saugumizavimo teorijai, kuri siūlo atkreipti dėmesį į saugumo problematikos formavimą bei suvokimą, kai saugumas suvokiamas per grėsmių komunikavimą, diskursą ir pasitelkimą priemonių, kurios dažnai peržengia įprastinės politikos ribas. Galima manyti, kad FRONTEX steigimas yra būtent tokios Europos Sąjungos politikos rezultatas, tačiau „FRONTEX sukūrimas nebuvo skubotas ir išskirtinis politikos veiksmas, kurio logiką turėtų

[3] Dominique Van Dijck. „Is the EU Policy on Illegal Immigration securitized? Yes of Course! A study into dynamics of institutionalized securitization.“ Paper presented at „3rd Pan-European Conference on EU Politics“, Istambul, 2006 September 21-23.

[4] Ten pat.

[5] *About FRONTEX, Origin*. FRONTEX. Rasta http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/ [žiūrėta: 2016 03 23]

priimti saugumizavimas“[6]. Europos Sąjungos valstybės, siekdamos apsaugoti išorines sienas bei išplėsti bendradarbiavimą šioje srityje, pasirinko sudaryti koordinacinę agentūrą, nors kitų ir labiau radikalesnių pasiūlymų buvo išdėstyta. Tradicinė saugumizavimo logika nebūtinai tokį veiksmą laikytų kaip išeinantį už įprastos politinės erdvės. FRONTEX tapo labiau kompromisiniu sprendimu, kuris pasirodė priimtinas visoms Bendrijos narėms, ir buvo įkurta išorinių sienų apsaugos klausimui jau esant saugumizuotam ir institucionalizuotam saugumo darbotvarkėje. Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos klausimas nuo pat rugsėjo 11-sios teroristinio išpuolio išlieka saugumo diskusijose, o atsirandantys nauji saugumo iššūkiai Europos Sąjungai išlaiko nuolatinį Bendrijos narių dėmesį, kada FRONTEX yra įvardijamas kaip vienas pagrindinių įrankių kovoti su kylančiomis grėsmėmis.

FRONTEX veikia kaip specializuota ir individuali institucija, kurios pagrindinis tikslas yra koordinuoti darbinį bendradarbiavimą tarp valstybių narių pasienio apsaugos srityje, o ypač ties išorinėmis ES sienomis.[7] Agentūra yra vienas iš Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos proceso veikėjų, savo veikla prisidedanti prie klausimo saugumizavimo. Visgi tokia organizacija kaip FRONTEX tradiciniu saugumizavimo traktavimu nėra ypatingai svarbus veikėjas, nes nėra politikos ar diskurso sudarytojas. Agentūros veikla labiau galėtų būti matoma kaip politikos formavimo išeiga, kai tam tikras priemones imama įgyvendinti praktikoje. Tačiau FRONTEX teikiama ekspertine medžiaga ir tyrimais gali remtis būtent politikos formuotojai, tai FRONTEX paverčia svarbiu išorinių sienų saugumizavimo proceso veikėju. Tuo pačiu galima pastebėti saugumizavimo, kaip kalbos akto, ribotumą analizuoti kompleksiškus saugumo atvejus, kai tokia organizacija kaip FRONTEX, stipriai prisidedanti prie Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos užtikrinimo, yra tyrėjų dėmesio pakraštyje, nes nėra aktyvus diskurso veikėjas bei pagrindinis politikos formuotojas Europos Sąjungos kontekste. Kompleksiška technokratiška politikos, teismų ir institucijų prigimtis Europos Sąjungos procesuose reiškia, kad politikos rezultatai gali neatspindėti saugumizavimo pagal saugumizavimo teorijos nubrėžtas linijas.[8] Diskursas, kurio analize yra paremta saugumizavimo logika, nėra pakankamas tyrimo aspektas dėl plačių interpretavimo galimybių, taip pat diskursas nėra centrinė figūra biurokratinėse institucijose, kur procedūros ir veiksmai yra pagrindiniai prasminiai elementai. Todėl saugumizavimo teorijos, kaip diskurso analizės modelio, taikymas tiriant FRONTEX yra kvestionuotinas ir gali neatnešti norimų rezultatų, t.y. leisti tinkamai analizuoti veikimo metodus bei praktikų specifiką.

[6] Andrew W. Neal, Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, JCMS Vol. 47, No. 2, 2009, 234.

[7] *FRONTEX*. Lietuvos policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. <http://www.policija.lt/index.php?id=10720> [žiūrėta: 2016 03 23].

[8] Neal, 237.

Susidūrę su tokiomis teorinėmis kliūtimis keletas vadinamosios Paryžiaus mokyklos atstovų, su Thierry Balzacq priešakyje, kalba apie būtinybę saugumizavimo teoriją pakreipti labiau į sociologinę pusę. Jie teigia, kad saugumas yra saugumizavimo rezultatas, tai praktikų kaleidoskopas, kurio negalima sumažinti iki pagrindinės prasmės ir/arba lingvistinės formuluotės.[9] Todėl FRONTEX analizė šiame darbe bus paremta saugumizavimo praktikų prieiga. Saugumizavimo praktikų kryptyje pagrindinis akcentas yra nukreipiamas į saugumizavimo veikėjo veiksmus, jų dinamiką bei nešamas prasmes. Ši saugumizavimo prieiga remiasi sociologiniu požiūriu į saugumo sferą, kai siekiama apibūdinti saugumo dinamiką bei institucinio veikėjo praktikas.

Dauguma mokslinių darbų apie FRONTEX yra nukreipti į tam tikrus Agentūros aspektus: vykdomas misijas, darbo organizavimą ar veiklos sritį, bet ne potencialų indėlį į Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo procesą. Tokie moksliniai darbai apie FRONTEX, pavyzdžiui, Sergio Carrera straipsnis „The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands“ ar Nick Vaughan-Williams „Borderwork beyond Inside/Outside? FRONTEX, the Citizen-Detective and the War on Terror“, yra vertingi darbai analizuojant FRONTEX iš saugumo perspektyvos. Šie darbai daugiausiai akcentuoja FRONTEX veikimą tam tikroje saugumo erdvėje (terorizmas, nereguliari migracija) ir koncentruojasi į vieną veiklos regioną bei neįtraukia saugumizavimo kaip pagrindinio teorinio pagrindo. Andrew W. Neal straipsnyje „Securitization and Risk at the EU Border: the Origin of FRONTEX“ nagrinėjo FRONTEX per saugumizavimo teorijos prizmę, tačiau pagrindinį dėmesį skyrė Agentūros kilmei, bet ne praktikoms, kai Agentūra buvo jau įkurta.[10] Iš panašios pusės FRONTEX analizavo ir Sarah Leonard darbe „The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy“, kuriame buvo apžvelgiama FRONTEX įsitvirtinimas ES išorinų sienų apsaugos kontekste. Sarah Leonard taip pat yra publikavusi vieną vertingiausių mokslinių straipsnių rašoma tema – „EU Boarder Security and Migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practice“, kuriame mokslininkė aptarė saugumizavimo praktikų vertę saugumo studijų kontekste bei pateikė FRONTEX vykdomų funkcijų vertinimą per saugumizavimo praktikų prieigą atsakydama teigiamai į iškeltą klausimą, ar FRONTEX veikla gali būti laikoma saugumizuojančiais veiksmais. Tačiau straipsnyje FRONTEX atliekamos funkcijos yra vertinamos apsiribojant migracijos tema. Straipsnyje yra norima FRONTEX funkcijas identifikuoti kaip saugumizavimo praktikas, tačiau nesiekiama analizuoti pačių praktikų ypatybių, jų galimos įtakos visam saugumizavimo procesui.

[9] Thierry Balzacq et al., Security Practices, *International Studies Encyclopedia Online*, 2010, 2.

[10] Sarah Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union: FRONTEX and securitization through practise“, *European Security*, Vol. 19(2), 2010, 233.

Visgi išlieka svarbu sistematiškai analizuoti FRONTEX veiklą ir įvertinti, kokiu mastu ir kokiais keliais ji gali būti matoma kaip sudaranti saugumizavimo praktikas.[11] Todėl šiame darbe formuojamas pagrindinis **probleminis klausimas** – kaip saugumo praktikos atsispindi FRONTEX atliekamose funkcijose, kaip šios praktikos keičiasi ir veikia Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimą? Atsakymas į tyrimo klausimą leistų pateikti sistemišką FRONTEX veiklos vertinimą per saugumizavimo praktikų prieigą ir parodytų Agentūros funkcijų dinamiką. Taip yra siekiama įnešti indėlį ne tik į FRONTEX bei Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos diskusijas, bet ir į pačią saugumizavimo praktikų analizės krypties tolimesnę plėtotę. Kartu kylantys vis nauji saugumo iššūkiai, Europos Sąjungai susiduriant su ypatingai padidėjusiais nelegalių imigrantų, pabėgėlių srautais, kariniais konfliktais artimame pasienyje, analizuojamą temą daro dar aktualesne. Reaguojant į šiuos saugumo iššūkius dar 2011 metais buvo iškeltos idėjos reformuoti FRONTEX, jai suteikiant naujų įgaliojimų ir išplečiant kompetenciją jau anksčiau jai deleguotose funkcijose, todėl yra vertinga pateikti atnaujintą ir aktualią FRONTEX analizę.

Darbo tikslas. Ištirti ir įvertinti FRONTEX veiklos praktikas ir vaidmenį Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo procese.

Darbo uždaviniai:

- Apibrėžti saugumizavimo teorinę diskusiją ir formuluoti saugumizavimo praktikų analizės tyrimo modelį įtraukiant praktikų analizės elementus;
- Ištirti FRONTEX praktikas ir jų ypatybes Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo procese;
- Įvertinti FRONTEX vaidmenį ir įtaką Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo procese.

Darbo objektas. FRONTEX atliekamos funkcijos Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos kontekste.

Tyrimo laikotarpis. Pasirinktas tyrimo laikotarpis – FRONTEX veiklos dešimtmetis – nuo 2005 metų spalio iki 2015 metų pabaigos.

Teorinė prieiga. Siekiant analizuoti FRONTEX praktikas, jų vietą Europos Sąjungos išorinių sienų saugumo užtikrinime, pasirinkta saugumizavimo praktikų teorinė prieiga. Saugumizavimo praktikos yra siekis saugumizavimo teoriją papildyti naujomis analizės galimybėmis. Ši prieiga yra priskiriama Paryžiaus mokyklai, kuri siekia į saugumo studijų lauką įvesti daugiau sociologinių tyrimo aspektų. Pagrindiniai saugumizavimo praktikų aspektai yra aptariami kolektyviniame Paryžiaus mokyklos atstovų (Thierry Balzacq, Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, Christian

[11] Ten pat, 233.

Olsson) straipsnyje „Security Practice“, kuriame formuojama nuostata, kad saugumo studijų lauke turi atsirasti tarpdisciplinišKumas, įtraukiantis įvairias analizės perspektyvas, kai saugumizavimo procesas nėra vertinamas vien tik per diskurso formavimą bei jo genezę, bet per gilinimąsi į saugumo veikėjų praktikas.

Metodologija. Saugumizavimo praktikos ir praktikų analizė. Saugumizavimo praktikų analizės tyrimo modelis nėra nusistovėjęs dėl savo naujumo. Saugumizavimas (Kopenhagos mokykla), siūlantis saugumą tirti diskurso analizės metodu, yra determinuotas kalbinių išraiškų ir grėsmių suvokimo interpretavimu. Saugumizavimo praktikų analizė nukreipia į sociologinį saugumo traktavimą, kada yra žvelgiama ne tik į tai, kas ką sako, bet ir į tai, kaip vienas ar kitas veikėjas veikia, kokius metodus naudoja ir kaip jie kinta. Tokias saugumizavimo, kaip diskurso, metodologines spragas aptarė Paryžiaus mokyklos atstovai minėtame „Security Practice“ straipsnyje, idėjas išplėtė Therry Balzacq straipsniuose „Securitization theory: How security problems emerges and disloves“ ir „What kind of theory – if any – securitization is?“. Visgi, plačioje diskusijoje nėra aiškiai įvardyti saugumizavimo praktikų analizės instrumentai. Siekiant apibrėžti aiškesnę analizės kryptį yra pasitelkiama praktikų analizės metodologija, sudaryta Emanuel Adler ir Vincent Pouliot monografijoje „International Practices“, kuri gana aiškiai nurodo, kaip galima tirti praktikas pagal jų sandarą, kilmę, poveikį, nors ir neįvardija konkrečių metodų/instrumentų tam, kad nelimituotų galimų tyrimų ties keliais metodų pasirinkimais. Praktikų analizės principai galimai leis geriau apibrėžti ir identifikuoti saugumo praktikas bei tirti šių praktikų ypatybes, dinamiką bei tarpusavio ryšius, apie kuriuos yra mažai kalbama tarp saugumizavimo praktikų proponentų. Toks dviejų metodologinių prieigų derinimas yra naudingas šiam tyrimui bei kartu yra ir indėlis į saugumizavimo praktikų analizės galimybių paiešką.

Darbo struktūra. Pirmoje darbo dalyje yra trumpai apibūdinama saugumizavimo teorija (Kopenhagos mokykla) bei pagrindiniai principai. Yra pateikiama argumentuota kritika teorijos tyrimo modeliams, jų taikymui norint atskleisti saugumo aktorių veikimą saugumizavimo procese. Taip pat šioje dalyje siekiama susisteminti saugumizavimo praktikų teorines gaires bei suformuoti analizės kryptį, kuri yra papildoma praktikų analizės principais. Antroje dalyje yra analizuojamos FRONTEX, kaip saugumizavimo veikėjo, veiklos praktikos taikant apibrėžtą saugumizavimo praktikų analizės prieigą. Skyrius skirstomas į atskiras dalis pagal FRONTEX vykdomas funkcijas, analizuojant kiekvieną veiklos sritį atskirai. Remiantis saugumizavimo praktikų ir praktikų analizės principais yra siekiama tiksliai identifikuoti FRONTEX funkcijas kaip saugumo praktikas. Taip pat šias praktikas analizuoti atsižvelgiant į jų dinamiką, ieškant bendrų ryšių su kitomis Agentūros funkcijomis. Trečioje

dėstymo dalyje yra pateikiamas FRONTEX veiklos vertinimas bei Agentūros vaidmuo išorinių sienų apsaugos kontekste. Išvadose pateikiamas tiriamojo darbo apibendrinimas. Apibrėžiamas saugumizavimo praktikų analizės modelio tinkamumas analizuoti kompleksiškus saugumo klausimus. Taip pat aptariami FRONTEX saugumizavimo praktikų analizės rezultatai, pagrindinės įžvalgos. Pačioje darbo pabaigoje suformuotos rekomendacijos tolimesniems tyrimams, kurie galėtų iš kitų pusių apžvelgti FRONTEX veiklą ir vaidmenį Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugoje.

1. Saugumizavimo teorija: nuo diskurso iki praktikų

Saugumizavimas, kaip nauja saugumo studijų analizės paradigma, kilo iš Kopenhagos mokyklos tarptautinių santykių formuojamos prieigos, kuri įtraukia konstruktyvistinės krypties tarptautinių santykių teorijos ir klasikinio politinio realizmo sintezę. Mokyklos teorinių pagrindų pamatas prasidėjo nuo Barry Buzan akademinių darbų apibrėžiant saugumą kaip socialinį fenomeną. Vėliau nemažai dėmesio skirta sektorinio saugumo analizės plėtojimui. Saugumizavimas, kaip viena iš Kopenhagos mokyklos siūlomų saugumo suvokimo krypčių, buvo pirmą kartą plačiai aptarta 1998 metais išleistoje Barry Buzan, Jeep de Wilde ir Ole Weawer monografijoje „Security: A New Framework for Analysis“. Šiame akademiniame darbe saugumizavimas yra apibrėžiamas kaip „procesas, kurio metu valstybiniai veikėjai transformuoja subjektus į „saugumo“ srities klausimus, tai yra ekstremalus politizavimas, kuris suteikia galimybę naudoti neeilines priemones užtikrinti saugumą.“[12] Šis terminas, perimtas iš ekonomikos mokslų, ir teorinė plėtotė greitai tapo populiarūs tarp akademikų, analizuojančių saugumo subjektus bei jų problematiką. Visgi pastaruoju metu nusistovėjusį saugumizavimo analizės modelį imta vis labiau kritikuoti, todėl tolimesnėje darbo eigoje bus aptariami pagrindiniai saugumizavimo teorinės prieigos principai, kritika bei siūlomos naujos teorinės linijos ir alternatyvos, formuojant saugumizavimo analizės kryptį.

1.1. Saugumizavimo teoriniai principai

Saugumizavimo teorija detalizuoja įžvalgas, kad nė viena problema nėra iš esmės grėsmė.[13] Tam tikri fenomenai tampa saugumo problemomis per politinį diskurso procesą, kai suinteresuoti veikėjai mechaniškai formuoja grėsmės egzistavimą. Saugumizavimas yra paremtas pagrindine idėja, kad saugumo problemų egzistavimas ir valdymas nebūtinai priklauso nuo objektyvumo ar grynai materialių sąlygų.[14] Todėl teorija akcentuoja intersubjektyvų fenomenų suvokimą bei interpretaciją. Yra argumentuojama, kad saugumas negali būti objektyvus ir priklauso būtent nuo subjektyvaus tam tikrų veiksmų, procesų ar įvykių interpretavimo per saugumo kategorijas. Kadangi nė viena teorija nėra pateikusi analizės modelio, kuris leistų objektyviai įvertinti ir nurodyti grėsmės egzistavimą, svarbu atkreipti dėmesį į saugumo suvokimo problematiką. Net ir esant objektyviems analizės modeliams,

[12] Buzan, Wæver, Wilde, 25.

[13] Thierry Balzacq, Securitization theory: How security problems emerge and dissolve, PRIO New Security Studies, Routledge, London, 2011, 1.

[14] Thierry Balzacq, Stefano Guzzini, What Kind of Theory – if any – is Securitization? *International Relations* 29(1), 2015, 98.

kurie leistų atskleisti, kas yra tikroji grėsmė, o kas ne, sunku tikėtis saugumo studijų revoliucijos. Skirtingos valstybės ir tautos turi skirtingas ribas (bei vertybes) apibrėžiant grėsmes.[15]

Saugumizavimas yra orientuotas į saugumo formavimo analizę ir siekia atsakyti į klausimą, kaip vienas ar kitas fenomenas tampa saugumo darbotvarkės dalimi. Ši teorinė prieiga neatsiremia į materialias kategorijas ar galios spektrą (pasiskirstymą), tačiau ieško galimybių aiškinti saugumo konstravimo procesus. Tokiu būdu koncentruojamasi į konstruktyvistines tapatybės, idėjų bei suvokimo kategorijas, kurios nėra objektyvios, tačiau formuojamos socialinių, ideologinių krypčių. Būtent šioje paradigminėje pozicijoje yra saugumizavimo teorija, kada saugumas (arba tai kas yra saugumas) priklauso nuo vertybinių, ideologinių ir kultūrinių politikos normų. Kartu saugumizavimas leidžia apibrėžti saugumo suvokimo ryšius tarp saugumo formuotojų bei visuomenės. Saugumo grėsmių formavimas saugumizavimo prasme nėra vienpusis linijinis procesas, tačiau labiau ciklišKas, kuriam yra svarbus grįžtamasis ryšys. Todėl saugumizavimo analizės modelis yra paremtas saugumo formavimo komponentų sąveikomis.

Saugumizavimo analizėje yra svarbūs trys pagrindiniais komponentai:

- Saugumizuojantis veikėjas – subjektas, kuris formuoja bei komunikuoja grėsmės egzistavimą ir svarbą (atlieka saugumizavimo veiksmą). Dažniausiai saugumo analizėje šią vietą užima politinės institucijos, organizacijos, politikai, nuomonės formuotojai, ekspertai ir t.t. Būtent veikėjas, o ne analitikai, nusprendžia, kas turėtų būti laikoma egzistencine grėsme.[16]
- Saugumizuojamas elementas – objektas, kuriam, anot saugumizuojančio veikėjo, yra iškilusi grėsmė ir jis turi būti apsaugotas. Tokiu objektu gali būti bet kas, visgi saugumo studijose tai dažniausiai yra kariniai, politiniai, socioekonominiai dariniai.
- Saugumizavimo auditorija – veikėjo suformuotos grėsmių komunikavimo adresatas, kuris priima arba atmeta siūlomą saugumo suvokimą. Šią poziciją dažniausiai užima individai, elektoratas, visuomenė, tauta, etninė ar kita socialinė grupė.

Saugumizavimo procesas prasideda nuo saugumizuojančio veikėjo formuojamos grėsmės vaizdinio apie tam tikrą objektą, kuris turėtų būti apsaugotas. Saugumizuojantis veikėjas pasitelkia įvairias komunikacines formas (kalbos aktą) tam, kad suformuotas grėsmės įvaizdis pasiektų tikslinę auditoriją. Šioje pozicijoje svarbu atkreipti dėmesį į „kalbos akto“ fenomeną, kai vienas proceso subjektas jį pasitelkia kaip instrumentą saugumo suvokimo formavimui. Tai yra kertinis

[15] Buzan, Wæver, Wilde, 30.
[16] Ten pat. 34.

saugumizavimo teorijos pamatas, todėl „tam, kad saugumo problema taptų saugumizuota, egzistencinė grėsmė turi būti atpažinta per kalbinį veiksmą“.[17] Kai tik kalbėtojas pasinaudoja kalbos aktu ir paskelbia apie egzistencinę grėsmę, objektas yra įrėmintas tarp specialios politikos sferos, kur kritiniai skubūs veiksmai ir teisės pažeidimai gali būti legitimizuoti prieš socialiai sukonstruotą grėsmę.[18] Dažniausiai kalbos aktas yra komunikuojamas per medijas plačiąja prasme (viešos kalbos, forumai, žiniasklaida, reklama ir pan.). Taip formuojamose tikslinėse žinutėse yra gausiai naudojami įvairūs stereotipai, analogijos, metaforos, emocijos siekiant sustiprinti komunikuojamos žinios poveikį.

Visgi kalbėtojas, saugumizuojantis veikėjas, negali vienpusiškai formuoti saugumizuojamo elemento kaip grėsmės, kadangi yra svarbi tikslinės auditorijos pozicija. Nepaisant sparčiai plintančio suvokimo apie išorinių grėsmių vystymąsi ar tarpusavio veikėjų santykį, galima teigti, kad saugumizavimo sėkmė labiausiai priklauso nuo saugumizuojančio veikėjo galimybių susitapatinti su auditorijos jausmais, poreikiais bei interesais.[19] Todėl tam, kad koks nors fenomenas būtų saugumizuotas būtina sąlyga yra auditorijos grėsmės pripažinimas kaip saugumo problemos, kuri turi būti kuo skubiau spendžiama. Tokiu būdu tikslinė auditorija komunikuoja grįžtamąjį ryšį saugumizuojančiam veikėjui, kuris dažniausiai yra ir politikos formuotojas. Jis, atsižvelgdamas į visuomenės poziciją, perkelia esamą fenomeną į saugumo darbotvarkę, kurioje priemonės, pasitelkiamos problemos sprendimui, dažnai išeina iš įprastos politikos rėmų. Tokios priemonės „turi būti ypač specifinės, kad būtų įvardytos kaip „ekstraordinarios“ – reikšmingas skaičius neįprastų projektų ar radikalūs pakeitimai“.[20] Taip būtent yra konstruojami saugumo politikos segmentai, kurie remiasi ne objektyvaus grėsmės įvertinimo siekiu, bet mechanišku bei dažnai manipuliatyviu saugumo veikėjų grėsmių formavimu ir transliavimu. Dėl šios saugumizavimo proceso logikos, fundamentaliai paklotos ant komunikacinių subjektų bei tarpusavio sąveikų, saugumizavimo tyrimai labiausiai koncentruojasi į diskurso analizės modelius.

Diskursą galima suprasti kaip „visumą idėjų, sąvokų ir kategorijų, kuriomis yra kuriami, atkuriami bei keičiami tam tikri socialiniai veiksmai, ir su kurių pagalba fizinei ir socialinei realybei yra suteikiamos atitinkamos reikšmės“.[21] M. Foucault diskursą apibrėžia kaip idėjų ir suvokimo

[17] Ally Butler, Security and the „Smokeless War“: A Critical Look at „Security as Speech Act“ Theory via Internet Security in China, *On Politics,* University of Victoria, Vol. 2. No. 2, 2007, 111.

[18] Ten pat. P 108.

[19] Thierry Balzacq, The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, *European Journal of International Relations. SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research*, Vol. 11(2), 2005, 184.

[20] Tomas Janeliūnas, Agnija Tumkevič, Securitization of the Energy Sectors in Estonia, Lithuania, Poland and Ukraine: Motives and Extraordinary Measures, *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2013 (30), 67.

[21] Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization of the Policy Process,* Oxford University Press, 1995, 44.

sistemą, kuri išreikšta pasitelkiant tam tikrą žodyną, teiginių kategorijas. Todėl diskurso analizė daugiausia koncentruojasi į kalbinių išraiškų tyrimus, kada įmanoma atskleisti specifinės kalbos ypatybes, prasmes bei siekiamą tikslą. Saugumizavimo teorijos rėmuose yra analizuojamas tam tikro saugumo fenomeno diskursas. Atsakoma į klausimus, kaip suformuojama grėsmė kalbinėmis priemonėmis, kaip yra pasiekiama auditorija bei kokį poveikį suformuota žinutė jai turi. Tokiu būdu yra siekiama paaiškinti grėsmių formavimą bei jų suvokimą, kuris, anot saugumizavimo teorijos, daugeliu atvejų priklauso nuo kalbinių išraiškų formavimo bei jų komunikavimo. Diskurso analizė daugeliu atvejų gali parodyti grėsmių formavimo trūkumus ir naujas galimybes. Atsižvelgiant į tai yra trys pagrindinės prielaidos, per kurias pragmatinis saugumizavimo veiksmas padeda pagerinti kalbėjimo aktą. Pirmiausia, efektyvi saugumizacija stipriai priklausoma nuo konteksto. Antra, sėkminga saugumizacija turi būti orientuota į auditoriją. Trečia, saugumizavimo dinamika yra paremta galia.[22] Pagal tai, galima daryti išvadą, kad saugumizavimo analizė, stipriai susijusi su diskurso teorine prielaida, yra daugeliu atveju priklausoma nuo kalbinių išraiškų formavimo, manipuliacijų bei dirbtinumo, kada bet kas gali tapti saugumo dalimi kalbėtojui įtikinus auditoriją. Tokioje analizės kryptyje dėmesys yra sutelktas į proceso veikėjų komunikacinę galią, jos išraiškas.

Iš pateiktų saugumizavimo teorijos pagrindinių principų ir analizės krypčių galima formuoti platų saugumizavimo apibrėžimą, apimantį visus minėtus segmentus. Saugumizavimas yra artikuliuotų veiksmų rinkinys, kurio euristiniai artefaktai (metaforos, politikos priemonės, vaizdinis repertuaras, analogijos, stereotipai, emocijas ir t.t.) yra kontekstiškai mobilizuoti saugumizuojančio veikėjo, kuris dirba tam, kad įtikintų auditoriją sudaryti nuosaikų implikacijų tinklą (jausmus, pojūčius, mintis ir intuicijas) apie kritinį referuojamo objekto pažeidžiamumą, kuris kyla iš saugumizuojančio veikėjo pasirinkimo ir veiksmų, per referuojamo (saugumizuojamo) objekto tyrimą su tokia beprecedente grėsmės kompleksija, kada sudaryta politika turi būti neatidėliojamai keičiama sustabdyti grėsmės vystymąsi.[23] Remiantis tuo yra akivaizdu, kad saugumizavimo teorija yra plačiai priklausoma nuo galimybių respektabiliai interpretuoti ir apibendrinti kalbines išraiškas. Būtent dėl tokio analitinio gebėjimo saugumizavimas yra viena plačiausiai taikomų saugumo paradigmų tiriant saugumo suvokimo konstravimą, tačiau nauji akademiniai svarstymai siūlo naujas teorines kryptis bei analizės galimybes saugumizavimo teorijoje.

[22] Balzacq, The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, 179.
[23] Balzacq, Securitization theory: How security problems emerge and dissolve, 1.

1.2. Saugumizavimo kritika ir saugumizavimo praktikos

Saugumizavimo teorija, kaip ir kiekviena teorija, yra kritikuojama akademinėje erdvėje dėl įvairių jos principų pagrįstumo ir jų vertinimo. Realistai teigia, kad Kopenhagos mokyklos saugumo darbotvarkės išplėtimas sukelia riziką saugumo studijų disciplinai tapti „intelektualiai nenuoseklia“.[24] Saugumo studijų tyrėjai taip pat dažnai oponuoja dėl pačios saugumo apibrėžties, kada „saugumo struktūra yra problematiškai siaura“[25] ir priklauso nuo legitimaus dominuojančio kalbėtojo (saugumo formuotojo). Feministinių teorijų tyrinėtojai kritikuoja saugumizavimo teoriją dėl lytiškumo kategorijų ignoravimo. Kiti kritikai dėmesį kreipia į saugumo analitikų vaidmenį ir potencialiai konservatyvią teorijos prigimtį.[26] Visgi tai yra platūs tarpdisciplininiai teoriniai nesutarimai, kuriuose sunku yra aprėpti tikslingą saugumizavimo teorijos tolimesnę plėtotę, kuri teorijai suteiktų naujų analizės galimybių. Tokią kritiką saugumizavimo teoriniuose rėmuose pateikia vadinamoji Paryžiaus mokykla, jos atstovas – Theirry Balzacq. Jis pabrėžia, kad saugumizavimo teorija pritaikyta tarptautiniuose santykiuose „turėtų būti performuota į labiau tarpdisciplininę perspektyvą, susiejant darbus su kriminologija ir sociologija, kurios analizuoja rizikas, baimes, smurtą ir nesaugumą kaip procesą“.[27] Tokiu būdu, kardinaliai nekeisdami pagrindinės saugumizavimo logikos, akademikai siekia papildyti esamą teoriją naujomis įžvalgomis. Didier Bigo, pirmasis inicijavęs platesnę saugumizavimo teorijos diskusiją praktikų įtraukimo kontekste, nepateikė išsamaus saugumizavimo praktikų apibrėžimo, kadangi darbuose daugiausia koncentruojasi į saugumo profesionalų praktikų apibūdinimą, o ne į teorinį saugumizavimo apibrėžimą. Daugiausia dėmesio buvo skiriama parodyti kasdienių praktikų indėlį į saugumo suvokimą bei jo bruožus, kas sunkiai pavyktų pasitelkiant vien tik diskurso kryptį.

Paryžiaus mokyklos atstovai sutinka su Kopenhagos mokyklos vienu iš argumentų, kad socialinio konstruktyvizmo teorijos turėtų būti akcentuotos į saugumizavimą, o ne iš esmės vien į saugumo apibrėžimą. Tačiau jie skiriasi vienu svarbiu aspektu: Kopenhagos mokyklai konvergencija tarp politinės išimties teorijos, lyderio vaidmens ir prieigos prie saugumizavimo procesų per agento kalbos aktą (dažnai redukuotas iki politikos profesionalų, tokių kaip vyriausybė, parlamentas arba parlamentarinė opozicija) sukūrė dėmesio centrą, kuris per daug orientuotas į šių profesionalų

[24] Buzan, Wæver, Wilde, 2.

[25] Vladimir Šulovic, Meaning of Security and Securitization Theory, *Belgrade Center of Security Policy*, Belgrade, 2010, 5.

[26] Jeff Huysmans, „Revisiting Copenhagen" Kn. Johan Eriksson, *Observers or Advocates?: On the Political Role of Security Analysts,* Cooperation and Conflict 34, No. 3, 1999,

[27] Balzacq et al., Security Practices, 2.

diskursyvines praktikas ir nepaiso tokių naratyvų performatyvumo galimybių sąlygų ir kasdienių socialinio agento praktikų studijų.[28]

Diskurso formavimas ir kalbiniai aktai yra nepakankami norint suvokti kaip veikia saugumas.[29] Saugumo tyrinėtojai neturėtų susikoncentruoti vien į diskurso analizes, kalbinių išraiškų interpretavimą, komunikacijos organizavimą, bet įtraukti ir saugumo praktikas kaip fizines, materialias ar technines išraiškas. Instituciniame lygmenyje galima įžvelgti, kad tam tikri veikėjai nuolat formuoja savo veikimo mechanizmus, kurie dažniausiai yra pasikartojantys, nuoseklūs ir įtvirtinti kaip veikimo praktikos. Mes mokomės pažinti saugumo prasmę per praktikas, kurios įkūnija tam tikrą aiškinimą.[30] Tai būtent reiškia saugumo suvokimo svarbą atsižvelgiant į formuojamas praktikas, kurios yra paremtos konstruojamomis ne tik diskursyvinėmis, bet ir fizinėmis kategorijomis. Matydami šią saugumizavimo teorijos spragą, Paryžiaus mokyklos atstovai bei kiti mokslininkai siūlo įtrauti į saugumizavimo teoriją ir sociologinę saugumo tyrimų pusę.

Sociologinė prieiga yra stipresnė negu gryna lingvistinė saugumizavimo prieiga, kadangi ji sujungia diskurso ir ne diskurso formas, įtraukiant žinias, gestus ir technologijas.[31] Yra argumentuojama, kad veikėjai atsižvelgdami į esamas veikimo struktūras, kartu patys kuria ir generuoja naujas taisykles. Tai yra svarbu sociologinės prieigos kontekste, kai praktikos nėra vien tik institucionalizuojančios veikimą, tačiau gali būti mobilios bei konstruojamos pagal esamas saugumo interpretacijas. Bendrąja prasme praktikos yra „reguliarus ir besikartojantis tam tikrų veiksmų atlikimas siekiant suformuoti įgūdžius“.[32] Tačiau žvelgiant iš saugumos studijų perspektyvos, saugumizavimo praktikos nebūtinai yra jau suformuotų tikslų įgyvendinimo procesas, kai yra sekama jau suformuota darbotvarke. Socialinis veiksmas nebūtinai yra nukreiptas prieš vyraujantį dizainą. Praktikos gali būti orientuotos į tikslus neturint tiesioginės informacijos apie juos.[33] Tokia mintis nukreipia į tai, kad saugumo veikėjas nebūtinai yra diskurso formuotojas ir tiesiogiai siekiantis paveikti esamą auditoriją. Tiksliau, tai gali būti veikėjas, kuris, atlikdamas savo funkcijas saugumo erdvėje, gali formuoti saugumo dinamiką sąmoningai nesiekdamas manipuliuoti auditorijos saugumo suvokimo kategorijomis. Tai yra bene pagrindinė idėja, kuri išeina už saugumizavimo kaip diskurso sferos ribų įtraukdama naują saugumo suvokimo kryptį.

---

[28] Balzacq et al., Security Practices, 2.

[29] Ten pat.. P 2.

[30] Bill McSweeney, „Security, Identity and Tnterests. A Sociology in International Relations“, *Cambridge Universsity* Press, Endinburgh, 1999, 22.

[31] Balzacq et al., Security Practices, 3.

[32] *Cambridge Academic Content Dictionary*, Cambridge University Press, 2008.

[33] Vincent Pouliot, „The Logic of Practicality: A Theory of Practise of Security Communities“, *International Organization* (62) 2, 2008., 261.

Taip pat vienas iš svarbių skirtumų tarp aptariamų saugumizavimo teorijos krypčių yra susijęs su ekstraordinarių veiksmų vertinimais. Ole Weaver požiūriu, saugumizuojančiam veikėjui sulaukus grįžtamojo ryšio iš tikslinės auditorijos, jis gali imtis veiksmų, kurie išeina už įprastos politikos rėmų ir dažnai yra teisėti bei legitimizuoti auditorijos nuomonės, kuri jaučia suformuotą grėsmę. Visgi, Thierry Balzacq ir kiti sociologinės saugumizavimo kryties proponentai mini, kad saugumizuojančio veikėjo veiksmai nebūtinai turėtų būti neįprasti. Saugumizuojančiais veiksmais gali būti laikomi ir įprasti veikimo būdai, kurie galiausiai turi tiesioginę įtaką saugumo padėčiai bei jo suvokimui. Taip pat ekstraordinarūs veiksmai yra sunkiai atpažįstami ir paremti interpretacijomis, kadangi nėra aiškiai apibrėžiama, ką laikyti tokiais veiksmai. Yra sunku identifikuoti ekstraordinarius veiksmus politinėse institucijose, kadangi politinio proceso išeigoje dažniausiai yra ne esktraordinarus, bet mažiau neįprastas veiksmas, kuris buvo nulemtas konsensuso reikalavimu, todėl priimamas kompromisinis sprendimas dažnai nėra tokio lygio veiksmas, kaip buvo siekiama saugumizavimo proceso pradžioje. Pavyzdžiui, saugumizuojančio veikėjo tikslas yra atkurti šauktinių kariuomenę, tačiau, po visuomenės išorinės grėsmės pripažinimo ir veiksmų inicijavimo politinio proceso išeigoje, priimamas sprendimas atkurti šauktinių kariuomenę penkeriems metams. Saugumizavimo, kaip lingvistinės krypties, prasme tai būtų laikoma eksraordinariu veiksmu, tačiau saugumizavimo praktikų kontekste tai būtų įprastas politinis sprendimas, kurio vertinimas priklauso nuo tokių faktorių kaip sprendimo priėmimo skubos ir eigos, kompromiso formavimo ir pan. Tokiu būdu saugumizavimo praktikos veikėjų veiksmus vertina kaip procesą, kuris sudaro grėsmių sulaikymo ar užkardymo strategijas.

Sociologinė saugumizavimo prieiga laiko saugumą saugumizavimo proceso rezultatu, kurio laukas priklausomas (bet ne visada) nuo tam tikros srities profesionalų. Paryžiaus mokyklos atstovai pabrėžia, kad ši prieiga aptaria ne vien veiksmų motyvus, bet jų poveikį ir evoliuciją. Taip pat yra akcentuojama, kad vietoje kalbos akto dėmesys yra sukoncentruojamas į sistemos ryšius, skirtingų pozicijų laukus ir veiksmus esamoje padėtyje.[34] Tai reiškia, kad saugumizavimo praktikų prieigai svarbu atpažinti saugumizavimo veikėjų veiksmų, o tiksliau praktikų, kaitą, apimančią ar skiriančią tam tikrus laukus, kurie yra, viena vertus, laikomi saugumo sfera, o kiti ne. Valstybės sienos apsauga, priskiriama prie policijos užduočių, gali būti vertinama kaip turinti mažėjančią svarbą saugumo sferoje. Tačiau, įtraukiant kariuomenę į sienos apsaugos užduotis ar perduodant sienos apsaugos užtikrinimą vien tik kariuomenei, aiškiai galima vertinti sienos apsaugą, kaip karinio lauko dalį.

Galiausiai, esant patvariai ir pasikartojančiai saugumo grėsmei, nauja drama sudarant saugumizavimą nėra reikalinga, jei laikui bėgant saugumizavimas yra institucionalizuotas. Tokioje

[34] Balzacq et al., Security Practices, 3.

situacijoje dėmesys klaidingai nukreipiamas į diskursą, kuris negali identifikuoti egzistuojančios saugumizavimo dinamikos, kuri gali būti atskleista per institucijos praktikų analizę, skirtą tvarkytis su tokio tipo problemomis.[35] Todėl saugumizavimas esant tokioms sąlygoms turėtų būti analizuojamas per praktikų prieigą, kuri gali geriau iliustruoti esamą saugumo formavimo ir grėsmės stiprėjimo ar silpnėjimo dinamiką. Saugumizavimas (diskurso kryptis) yra paremtas pagrindine idėja, kad tam tikrų klausimų, kaip saugumo problemų, egzistavimas ir valdymas nebūtinai priklauso nuo objektyvumo ar grynai materialių sąlygų.[36] Tačiau dažnai saugumo suvokimas yra nulemiamas pirmiausia veiksmais, o ne kalbiniais pareiškimais, tam tikrose situacijose diskursas formuojamas jau po to, kai yra imtasi veiksmų, kurie įžvelgiami per institucijų veiklą, o ne kalbines priemones, siekiant legitimizuoti anksčiau atliktus veiksmus. Kalbinės išraiškos gali būti traktuojamos ir kaip praktikos, kuriomis yra naudojamasi kaip įrankiais, tačiau šia prasme diskurso aiškinamoji galia nėra pačiame tyrimo dėmesio centre.

Saugumizavimo praktikos siūlo saugumizavimo kryptį, kuri padėtų atskleisti saugumizuojančio veikėjo veiklos ypatybes saugumo plotmėje, saugumizavimo dinamiką, keičiantis grėsmėms. Remiantis saugumizavimo praktikų principais ir privalumais analizuoti kompleksiškus saugumo klausimus institucinėse sistemose bei įtraukimas daugiau fizinės nei interpretatyvios aiškinamosios galios leidžia nurodyti tikslingą analizės kryptį. Visgi, saugumizavimo praktikos neturi tiksliai apibrėžto analizės modelio, kurį būtų galima taikyti skirtingiems atvejams ar lyginti gaunamus rezultatus. Saugumizavimo praktikų analizės dažnai tampa limituotomis dėl nevienodo praktikų identifikavimo, kas išplauna esamas saugumizavimo praktikų analizės ribas. Todėl kitoje šio skyriaus dalyje bus aptariama saugumizavimo praktikų, kaip analizės modelio (metodų) diskusija, kuri galimai susiaurintų saugumizavimo praktikų traktavimą ir pritaikymą tyrimuose.

1.3. Saugumizavimo praktikų analizės modelis

Vienas pagrindinių saugumizavimo praktikų prieigos trūkumų yra aiškių praktikų analizės rėmų neapibrėžtumas. Yra daugiausia koncentruojamasi į diskusiją, kuo saugumizavimo praktikos gali papildyti ar pakeisti esamas saugumizavimo teorines gaires, tačiau nėra plačiai aptariamos praktikų analizės metodologinės galimybės. Akivaizdu, kad saugumizavimo praktikų analizės kryptį turėtų būti bandoma sistemizuoti tam tikruose metodologiniuose rėmuose išlaikant tyrimų koncentruotumą bei aiškiai įvertinamus rezultatus. Siekiant išspręsti susidariusį saugumizavimo praktikų analizės galimybių vakuumą yra atkreipiamas dėmesys į diskusijas apie praktikas kaip centrinį analizės subjektą. Tokiu

[35] Leonard, „EU Boarder Security and Migration into the Europoean Union“, 235.
[36] Balzacq, Guzzini, „What Kind of Theory – if any – is Securitization?“, 99.

būdu praktikų analizės principai, inkorporuoti į saugumizavimo praktikų analizę, galėtų pakreipti prieigą į naują analizės modelių plotmę.

Emanuel Adler ir Vincent Pouliot monografijoje „International Practices“ plačiai apibrėžė praktikų svarbą tarptautinių santykių tyrimuose bei pateikė analizės įžvalgas, kurios yra vertingos ieškant galimų analizės krypčių. Pirmiausia, jie praktikas apibrėžia kaip „socialiai reikšmingus veiksmų modelius, kurie yra vykdomi daugiau ar mažiau kvalifikuotai, tuo pačiu metu įkūnija, atlieka, bei galimai apibrėžia turimas žinias ir diskursą materialiame pasaulyje“.[37] Pateiktame apibrėžime yra akcentuojamas praktikų materialumas, kuris atsispindi tam tikru elgesiu ar veiksmais. Tačiau praktikomis negali būti laikomas bet koks veikėjo elgesys. Paprastai elgesys yra traktuojamas kaip tam tikrų veikėjų pasąmoninga reakcija. Veiksmas yra ta kategorija, kuri įtraukia veikėjo elgesį kaip sąmoningą ir turintį apibrėžtą prasmę. Ėjimas savaime yra elgesys, tačiau kada apibrėžiame tokio elgesio tikslą (pvz., ėjimas į kiną) tai suprantame kaip veiksmą. Tačiau praktikos yra sumodeliuoti veiksmai, kurie yra įtvirtinti tam tikrame organizuotame kontekste ir kaip tokie, yra artikuliuoti į specifines veiksmų kategorijas ir socialiai išvystyti.[38] Remiantis jau anksčiau pateiktu pavyzdžiu, tinkama iliustracija galėtų būti ėjimo varžybos, kada ėjimas yra įprasminamas kontekste ir yra socialiai suprantamas kaip praktika. Pagrindinis aspektas, praktikas skiriantis nuo elgesio ar veiksmo, yra tęstinio veiksmo konstravimas per pasikartojimą. Kartu jo turi socialiai atpažįstamos tam tikrame kontekste kitų esamų veikėjų ar praktikų, suformuojant veiksmų konstravimo ir kompetencijos kontekstą.

Su tam tikrų veiksmų atlikimo, modeliškumo ir kompetencijos (atpažinimo) principais yra ir patirties aspektas. Praktikos yra paremtos turimomis žiniomis, kurias jos įtvirtina, įgalina ir įprasmina.[39] Veikimo patirtis ir žinios apie tai suformuoja veiksmų normas, intersubjektyvias praktikų kryptis bei įgūdžių tipus. Kartu tai yra kintantys aspektai, kurie yra veikiami iš praktikų atlikimo patirties ir nuolat reprodukuojantys naujas praktikų formavimo ir panaudojimo galimybes. Galiausiai, Emanuel Adler ir Vincent Pouliot praktikų analizės lauke neskiria materialumo ir diskurso kaip vienas kitam prieštaraujančių elementų. Be kalbos, komunikacijos ir diskurso būtų sunku atskirti elgesį ir praktikas.[40] Tai ypač svarbus saugumizavimo praktikų kontekste, kuris pabrėžia, kad analizuojant saugumo klausimus negalima kliautis vien tik diskurso tyrimu. Todėl tokia praktikų teoretikų įžvalga apie diskurso ir praktikų tarpusavio ryšį yra vertinga ir saugumizavimo praktikų kontekste.

[37] Emanuel Adler, Vincent Pouliot, *International Practices,* Cambridge University Press, 2011. P 6.
[38] Emanuel Adler, Vincent Pouliot*, „*International Practices“, *International Theory,* Vol. 3, Is. 1, 2011, 5.
[39] Emanuel Adler, Vincent Pouliot, *International Practices,* Cambridge University Press, 2011. P 8.
[40] Ten pat.

Saugumizavimo praktikos neturėtų dėti skirties tarp diskurso ir praktikų, tačiau diskursas nėra centrinis analizės elementas.

Remiantis aptartais praktikų apibrėžimo principais siekiant identifikuoti veikėjo praktikas, yra svarbu įtraukti į saugumizavimo praktikų analizę tokias kategorijas kaip veiksmų performatyvumas, modeliškumas, atpažinimas, patirtis ir diskursas-materialumas. Šie aspektai padės tiksliai identifikuoti veikėjų praktikas saugumizavimo praktikų analizėje, inkorporuoti kartu su esamomis saugumizavimo praktikų apibrėžtimis, kada saugumizauojančios praktikos yra 1) tradiciškai įgyvendinami veiksmai, susiję su saugumo klausimais ir/arba 2) ekstraordinarūs, ne vien tik išimties ar nelegalumo prasme, bet plačiau – išeinantys iš įprastumo ribų (niekada ar retai taikoma).[41] Apjungus tokius praktikų apibrėžimo principus galima tiksliai identifikuoti praktikas saugumo paradigmos kontekste.

Taip pat, praktikos yra naudingos siekiant išvengti tyrimuose dažnų dichotomijų. Emanuel Adler ir Vincent Pouliot pateikia penkias dichotomijas, kurios praktikų požiūriu yra įtraukiamos neatsižvelgiant į skirtumus. Pirmiausia, tai yra materialumo ir prasmės dichotomija, kada praktikos, kaip materialus veiksmas, yra determinuotas ir nešantis tam tikrą prasmę. Antra, struktūros ir veikėjo santykis praktikų atžvilgiu yra tarpusavyje glaudžiai susijęs. Veikėjo atliekami pasikartojantys veiksmai patenka į juos apibrėžiančios struktūros rėmus ir taip yra įtvirtinamos kaip veikėjo ir struktūros kontekste reikšmingos praktikos. Kartu yra pabrėžiamas praktikų fono ir reflektyvumo ryšys, kada reprodukuojami veiksmai yra stipriai nulemti esamos patirties, tačiau yra refleksyvūs ir atviri. Galiausiai praktikos apjungia stabilumo ir kaitos dichotomiją. Praktikų pasikartojimas ir nusistovėjimas veikėjo veiksmuose suformuoja stabilų veikimą, tačiau kaita yra svarbi praktikos institucionalizacijos ir visos genezės dalis. Praktikų kaita yra matoma labiau kaip evoliucinė, o ne revoliucinė, kas susikerta su saugumizavimo teorijoje pabrėžiamais ekstraordinariais veiksmais.

Kartu praktikų analizė siūlo atsižvelgti į praktikų tarpusavio ryšius, kas galėtų pateikti naujų įžvalgų apie jų formavimąsi. Saugumizavimo praktikų teorinėse prielaidose nėra išskirta praktikų ryšių svarba, labiau akcentuojant praktikų identifikavimą bei jų galimą poveikį saugumo objektui. Tačiau siekiant platesnių analizuojamos institucijos praktikų veikimo įžvalgų yra naudinga atsižvelgti į praktikų analizės formuojamas praktikų tarpusavio sąveikų ypatybes. Praktikų tarpusavio ryšiai yra skirstomi į paralelinio egzistavimo, simbiotinius, hibridinius bei subordinacinius. Praktikos, kurios yra įgyvendinamos to pačio veikėjo, tačiau nėra tarpusavyje susijusios, yra įvardijamos kaip paraleninės. Simbiotinės praktikos yra tarpusavyje atskirtos, tačiau kartu sudaro bendrą poveikį. Dvi praktikos, kurios apjungiamos sudarant vieną naują praktiką, yra hibridinės. Subordinacinės – hierarchiniais

[41] Leonard, „EU Boarder Security and Migration into the Europoean Union“, 238.

ryšiais susijusios praktikos. Šie keturi praktikų tarpusavio ryšių tipai inkomponuojami į saugumizavimo praktikų analizės modelį, siekiant atskleisti ne tik tam tikrų praktikų poveikį saugumizavimui, bet ir tarpusavio praktikų ryšiams, kurių santykiai gali parodyti vienų praktikų svarbą lyginant su kitomis.

Žvelgiant iš saugumizavimo praktikų perspektyvos, dėmesys koncentruojamas į veikėjo atliekamus veiksmus. Aptarti praktikų analizės aspektai yra taikytini saugumizavimo praktikų tyrime siekiant tiksliai įvardyti saugumizavimo veikėjo praktikas, jų pagrindinius aspektus, tarpusavio ryšius bei poveikį. Emanuel Adler ir Vincent Pouliot pabrėžia praktikų analizės tinkamumą tirti tarptautinių veikėjų praktikas studijuojant mikropraktikas ir pasaulio politiką, kurie atlieka svarbų vaidmenį, pasireiškiantį per sienų saugumo pasikeitimus.[42] Todėl atvejo analizėje bus pasitelkiama saugumizavimo praktikos ir praktikų analizė, kurios sujungiamos į bendrą praktikų analizės kyptį, kuria siekiama aiškiai identifikuoti praktikas, jų bruožus bei praktikų tarpusavio ryšius.

[42] Adler ir Pouliot, *International Practices,* 23.

2. Europos Sąjungos išorinių sienų apsauga – FRONTEX saugumizavimo praktikos

Europos Sąjunga nuo pat įsikūrimo pradžios aktyviai veikė siekiant skatinti atvirą ir neribotų galimybių terpę, kurioje būtų užtikrintos pagrindinės žmogaus teisės, sukurtas gerbūvis, kartu koordinuojant ateities kryptis. Bendrijai vis labiau įtvirtinant savo tarpusavio bendradarbiavimą ir uždaro klubo sistemą, išorės sienų kontroliavimo klausimas įgavo nemažą svarbą dar 90-aisiais praėjusio amžiaus metais, kai tarptautinė saugumo padėtis buvo gana nestabili, o anksčiau laukti imigrantai ėmė nekontroliuojamai plūsti į Bendrijos valstybes. Buvo imtasi ieškoti įvairių išorinių sienų kontroliavimo iniciatyvų, kurios baigėsi kompromisiniu sprendimu įkurti Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą – FRONTEX. Agentūros pagrindinis tikslas yra koordinuoti Europos Sąjungos narių veiklą išorinių ES sienų valdyme vykdant deleguotas funkcijas. Šiame skyriuje toliau bus aptariamas FRONTEX steigimo procesas, kuris apibrėš ir iliustruos FRONTEX funkcijų prasmę bei ypatybes vėliau analizuojamose FRONTEX veiklos praktikose.

2.1. Europos Sąjungos sienų apsauga: FRONTEX įkūrimas

Europos Sąjunga nuo pat jos įkūrimo judėjo bendros sienų apsaugos politikos plėtros link. Imigracija dar nuo 1990 tapo svarbi problema, kai Europos valstybės buvo verčiamos ieškoti naujų galimybių, kaip užtikrinti sienų apsaugą ir riboti migrantų bei pabėgėlių patekimą į Bendrijos teritoriją. Antra, artėjant metui, kai ES pasipildys dešimčia naujų narių, susirūpinta, kad šios naujos valstybės narės nebus pajėgios efektyviai kontroliuoti naujų ES išorės sienų. Todėl tarp ES valstybių narių imta ieškoti galimybių, kaip sustiprinti bendradarbiavimą ir sušvelninti būsimų ES narių sienų kontrolės įgūdžių trūkumą ir nesugebėjimą atitikti Šengeno/ES sienų kontrolės standartų. Taip pat, teroristiniai rugsėjo 11-osios išpuoliai skatino įdiegti platų metodų spektrą sustiprinti apsaugą, įtraukiant išorinių sienų kontrolės sugriežtinimą.[43] Dar 2001 metų lapkritį Europos Komisija deklaravo tai, kad „sienų kontrolė turi ypatingai reaguoti į iššūkius efektyviai kovai su nusikalstamais tinklais, patikimus veiksmus prieš terorizmo grėsmes ir sukurti bendrą pasitikėjimą tarp tų valstybių narių, kurios yra apleidusios sienų kontrolę ties jų vidinėmis sienomis“[44] Iš tokio Europos Komisijos pasisakymo yra

[43] Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union“, 376.

[44] European Union Commission, „Comunication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration“, COM(2001) 672, 2001.

akivaizdu, kad ir pačios Bendrijos narės nebuvo pilnai pasiruošusios tinkamai užtikrinti sienų apsaugos, o artėjanti ES plėtra suteikė naujų abejonių dėl Bendrijos išorinių sienų integralumo.

Siekiant pagerinti išorinių ES sienų kontroliavimą buvo įvairių iniciatyvų ir plačių diskusijų. Keletas valstybių narių (Belgija, Prancūzija, Vokietija, Italija, Ispanija) iškėlė idėją sukurti bendrą „Europos sienų policiją“. Visgi, tokiam sprendimui labiausiai priešinosi Jungtinė Karalystė, nenorėdama sudaryti viršnacionalinių institucijų. Netrukus buvo pasiūlyta ir kita iniciatyva „Veiksmų planas“. „Veiksmų planas“ identifikavo būtinybę didinti bendradarbiavimą, koordinavimą, konvergenciją, nuoseklumą tarp sienų specialistų ES valstybėse narėse, bet kartu efektyviai atmetė „Europos sienų policijos“ idėją.[45] Šis planas, nors ir neįdiegęs naujų sienų kontrolės mechanizmų, leido visoms Bendrijos narėms suprasti, kad, norint visapusiškai spręsti esamas bendradarbiavimo ir koordinavimo problemas ties išorinėmis ES sienomis, yra būtina sudaryti bendrą kontaktavimo tašką. Valstybių pozicijos varijavo, todėl buvo suprantama, kad sprendimas turės būti kompromisinis ir atitikti visų valstybių narių nuomones.

2003 metais Graikijai pirmininkaujant ES Tarybai, buvo prikelta idėja sudaryti bendrą išorinių sienų valdymo mechanizmą.[46] Europos Komisija tuo metu aktyviai įsitraukė ir procesą ir pateikė pirmuosius agentūros įkūrimo pasiūlymus. Europos Taryba greitai pasiekė politinį sutarimą dėl reglamento projekto. Europos Parlamentas į sprendimo priėmimo procesą buvo įtrauktas tik per konsultacines procedūras, Parlamantas pateikė kelias pataisas siekiant sustiprinti „komunitarianizmo“ charakterį, bet pasiūlymai Komisijos buvo ignoruojami.[47] Tuo metu daugelis valstybių buvo priartėjusios prie tokios pozicijos ir suprato agentūros būtinybę, todėl išreiškė pritarimą Europos Komisijos idėjai.

FRONTEX buvo įkurta 2004 metais, kaip šio proceso rezultatas. Tačiau yra sunku teigti, kad tai yra saugumizuojantis išorines ES sienas veiksmas, kadangi plačios diskusijos ir kompromiso paieškos sumenkino tokio sprendimo ekstraordiniškumą. Artėjant prie FRONTEX įkūrimo, apie išorines sienas buvo kalbama mažiau kaip apie grėsmę saugumui, bet labiau iš būtinybės užtikrinti kontrolę ir ES jurisdikciją. FRONTEX įkūrimas ir toks sprendimas palaikyti „bendrą išorinių sienų

[45] Council of European Union, „Plan for the management of the external borders of the EU*“,* Council document 10019/02, 2002, 10.

[46] Council of European Union, "Thesaloniki Presidency Consultations 19 and 20 June". 2003.

[47] Sarah Leonard, „The Creation of FRONTEX and the Politics of Institucionalisation in the ES External Borders Policy“, *Journal of Contemporary European Research,* Vol. 5(3), 2009, 375.

valdymą dabar atrodė kaip technokratinis projektas“.[48] FRONTEX įkūrimas buvo kaip atsakas į išaugusį poreikį padidinti bendradarbiavimą tarp valstybių narių išorinių sienų apsaugos srityje.[49]

FRONTEX agentūra buvo įkurta Europos Tarybos reglamentu, kuris apibrėžė FRONTEX veiklos gaires bei kertines užduotis. Agentūros tikslas, pagal Steigiamąjį reglamentą, yra „pagerinti valstybių narių operatyvaus bendradarbiavimo koordinavimą išorės sienų valdymo srityje“.[50] Kartu FRONTEX Steigiamasis reglamentas suformavo šešis pagrindinius Agentūros uždavinius:

1. Koordinuoti valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorės sienų valdymo srityje;
2. Padėti valstybėms narėms mokyti valstybių sienų apsaugos pareigūnus, įskaitant bendrų mokymų reikalavimų nustatymą;
3. Atlikti rizikos analizę;
4. Stebėti su išorės sienų kontrole ir stebėjimu susijusių mokslinių tyrimų plėtrą;
5. Padėti valstybėms narėms tais atvejais, kai prie išorės sienų reikia didesnės techninės ir operatyvios pagalbos;
6. Teikti valstybėms narėms reikiamą pagalbą organizuojant bendras grąžinimo operacijas.[51]

FRONTEX iškelti uždaviniai reikalavo plačios organizacijos tam, kad Agentūra sugebėtų pateisinti lūkesčius. Platus funkcijų spektras FRONTEX leidžia užimti gana svarbią poziciją ES išorės sienų apsaugos kontekste, todėl Agentūra yra laikytina kaip vienas iš saugumizuojančių aktorių. FRONTEX šiuo požiūriu yra technokratinė institucija esanti sprendimų įgyvendinimo lygmenyje, kai formuojamų sienų apsaugos užduočių įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo Agentūros darbo metodų bei veiklos organizavimo. Todėl kitoje tyrimo dalyje, analizuojant FRONTEX saugumizavimo praktikas, yra atkreipiamas dėmesys į išorinių sienų apsaugos koordinacinę instituciją, kurios veikla tiesiogiai paliečia praktinę saugumo dimensiją.

2.2. FRONTEX saugumizavimo praktikos

FRONTEX, siekdama įgyvendinti pagrindinius Agentūros tikslus bei iškeltas užduotis, organizuoja darbą, kuris tiesiogiai veikia ES išorės sienų apsaugos užtikrinimą. Šioje tyrimo dalyje kaip tik bus analizuojamas FRONTEX užduočių įgyvendinimas, remiantis saugumizavimo praktikų ir

[48] Neal, 243.

[49] Leonard, „The Creation of FRONTEX and the Politics of Institucionalisation in the ES External Borders Policy“, 375.

[50] *3 straipsnis, Preambulė. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[51] *II skyrius, 2 straipsnis. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

praktikų analizės apibrėžtomis tyrimo gairėmis. Bus atkreipiamas dėmesys į FRONTEX veiklos ypatybes, naudojamus metodus, jų kaitą bei ryšį su kitomis funkcijomis. Siekiant nuoseklios tyrimo linijos skyrius yra skirstomas į poskyrius pagal atitinkamas FRONTEX užduotis.

2.2.1. Valstybių narių operatyvaus bendradarbiavimo koordinavimas

FRONTEX viena pagrindinių funkcijų, įtvirtintų Steigiamajame agentūros reglamente, yra bendrų operacijų koordinavimas. Agentūra vertina, tvirtina ir koordinuoja valstybių narių pasiūlymus dėl bendrų operacijų ir bandomųjų projektų. Agentūra gali pati, susitarusi su atitinkamomis valstybėmis narėmis, inicijuoti bendras operacijas arba bandomuosius projektus bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis. Ji taip pat gali nuspręsti leisti naudotis jos technine įranga bendrose operacijose arba bandomuosiuose projektuose dalyvaujančioms valstybėms narėms.[52] Bandomieji projektai dažniausiai būna skirti išorinių sienų apsaugos ir stebėsenos darbo metodų pratyboms, techninės pagalbos suteikimo gerinimui. Bendrosios operacijos gali būti apibūdinamos kaip operacinė veikla, atliekama bent dviejų valstybių narių bendradarbiaujant su FRONTEX, kai siekiama sustiprinti sienų kontrolę bei stebėseną nustatytoje teritorijoje prie ES išorinių sienų.[53] Tokios operacijos pagal jų tipus yra skirstomos į oro, jūros ir sausumos.

Kiekviena bendra operacija prasideda nuo FRONTEX grėsmių analizės, kai yra identifikuojama situacijos specifika ir pateikiamos tam tikros operacinės rekomendacijos. FRONTEX pateikia išvadas, kartu su operacijos planu, kuris nurodo operacijos eigą, vadovavimą, reikalingos technikos kiekį ir veiklos pasidalijimą. Tokiose operacijose FRONTEX daugiausiai išlaiko, jeigu ne koordinacinės institucijos vaidmenį, tai bendro valdymo taško funkciją. Tokioms operacijoms įgyvendinti būtina technika yra gaunama iš ES valstybių narių bei kitų Šengeno zonos valstybių, kuri sutelkiama į Centrinį turimos techninės įrangos registrą (CRETE), valdomą FRONTEX. Valstybių narių skiriama technika dažniausiai yra sraigtasparniai, lėktuvai, laivai, automobiliai, mobilūs radarai, terminės ir naktinio matymo kameros ir pan. Galima atkreipti dėmesį į tai, kad daugelis šios technikos valstybėse narėse yra naudojamos karinėms užduotims atlikti, kas nukreipia į FRONTEX koordinuojamų operacijų saugumo dimensijos akcentavimą.

FRONTEX koordinuojamos operacijos daugeliu atvejų gali būti traktuojamos kaip saugumizuojančios praktikos iš saugumizavimo teorinės perspektyvos. Pirmiausia, tokios koordinuotos operacijos tarp kelių valstybių yra įprastai dislokuojamos spręsti labiau tradicines saugumo problemas, kaip antai, trečiosios šalies kariuomenės ataka, piratavimas ar narkotikų gabenimas.[54] Tačiau vis

[52] Ten pat.
[53] Jorry, 13.
[54] Derek Lutterbeck, „Policing migration in the Mideterranean“, *Miditerranean Politics,* Vol. 11 No, 1, 2006, 63.

dažniau tokios operacijos yra organizuojamos užtikrinti sienų apsaugą ir kontrolę esant padidėjusiam nereguliarios migracijos mastui. FRONTEX koordinuojamas operacijas galima laikyti ekstraordinariomis priemonėmis, kurių yra imamasi ištikus krizinėms situacijoms, todėl jos yra už įprastinio veikimo lauko. FRONTEX koordinuojamų operacijų subtilumas, atsižvelgiant į žvalgybos renkamą informaciją prieš operacijas, įsitraukiusių ES valstybių narių skaičių, kai kurių kilmės ar tranzito valstybių dalyvavimą per įvairius susitarimus, CRATE egzistavimą ir padidėjusią operacijų trukmę, iškelia operacijų svarbą[55] ES išorinių sienų apsaugos procese bei sustiprina FRONTEX vaidmenį.

FRONTEX koordinuojamų bendrų operacijų vertinimas, kaip saugumizuojančių praktikų, yra pastebimas atkreipiant dėmesį į tokių operacijų teisėtumo problematiką bei FRONTEX atsakomybės išsisklaidymą. FRONTEX koordinuojamos operacijos yra dažnai kritikuojamos įvairių žmogaus teises ginančių nevyriausybinių organizacijų ir netgi valstybių narių ar ES Parlamento narių dėl tarptautinės teisės pažeidimų. Dažniausiai yra pabrėžiamas „negrąžinimo“ principo nesilaikymas, kada ES sieną kertantis migrantas negali būti grąžinamas į šalį, iš kurios atvyksta, jeigu yra galimybė, kad toje valstybėje jo pagrindinės žmogaus teisės bus pažeidžiamos. Visi asmenys, kurie buvo perimti, grąžinti ar jiems kitaip sutrukdyta pasiekti ES teritoriją, FRONTEX operacijų metu buvo laikomi nelegaliais migrantais.[56] Kartu yra kritikuojamas Agentūros atsakomybės ir vaidmens operacijose santykis. Pagal Steigiamąjį reglamentą, FRONTEX oficiali pozicija yra, kad Agentūros vaidmuo griežtai ribojamas, kaip koordinuojantis valstybių narių veiksmus, kurios ir yra atsakingos už išorinių sienų kontrolę.[57] Visgi, yra sunku sutikti, kad Agentūra, kuri užsiima operacijų planavimu bei koordinavimu, pateikdama žvalgybos duomenis ir rekomendacijas nėra tiesiogiai atsakinga už operacijos įgyvendinimą. Todėl FRONTEX bendrų operacijų koordinavimas gali būti vertinamas kaip iš įprastos veiklos ribų išeinančios ES išorės sienas saugumizuojančios praktikos, remiantis FRONTEX vaidmeniu, atsakomybės išsisklaidymu, teisėtumo prasme, o atsirandant vis naujiems iššūkiams ties ES išorinėmis sienomis FRONTEX vaidmuo galimai tik stiprės.

Iš praktikų analizės perspektyvos analizuojant FRONTEX bendrų operacijų koordinavimo funkcijas per apibrėžtus veiksmo atlikimo, modeliavimo, kompetencijos (atpažinimo), patirties ir materialumo-diskurso praktikų analizės elementus, FRONTEX funkciniai veiksmai šioje srityje gali būti identifikuojami kaip praktikos. Visų pirma, pats faktas, kad FRONTEX užsiima jai suformuota

[55] Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union“, 241.
[56] Ten pat, 240.
[57] *I skyrius, 1 straipsnis. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

funkcija, pabrėžia veiksmo atlikimo elementą. Kartu FRONTEX yra apibrėžusi gana aiškias bendrų operacijų koordinavimo linijas. Operacijoms yra nustatytas bendras atlikimo modelis, prasidedantis nuo žvalgybos informacijos, sekant konsultacijoms su valstybėmis narėmis, planavimu, operacijos įgyvendinimu ir vertinimu. FRONTEX koordinacinis vaidmuo bendrose operacijose užtikrinant ES išorinių sienų apsaugą yra pripažįstamas ES valstybių narių bei kitų Šengeno zonos valstybių. Valstybės aktyviai dalyvauja FRONTEX koordinuojamose operacijose, suteikia techninę pagalbą bei keičiasi žvalgybine informacija. Tačiau šioje srityje FRONTEX yra ir kritikuojama dėl sankirtų su tarptautinę teisę, kai kurios valstybės nepatenkintos FRONTEX darbu siekia pakeisti Agentūrą kita institucija. Materialumo-diskurso prasme FRONTEX, atlikdama savo bendrų operacijų koordinatoriaus funkciją, aktyviai komunikuoja atliekamus veiksmus ir viešina informaciją skelbdama ataskaitas. Tokiu būdu FRONTEX skleidžiama informacija yra ir pirminis bendrų operacijų šaltinis. FRONTEX bendrų operacijų koordinavimo funkcija persipina su praktikų analizės siūlomomis praktikų identifikavimo kategorijomis bei kartu paremia saugumizavimo praktikų prieigos išvadas apie FRONTEX veiklą kaip saugumizuojantį ES išorės sienas faktorių.

2.2.2. Valstybių narių sienų apsaugos pareigūnų mokymai

FRONTEX organizuoja valstybių narių sienų apsaugos pareigūnų mokymus. Agentūra nustato ir toliau plėtoja bendrąją pagrindinę sienų apsaugos pareigūnų mokymo programą ir Europos lygiu vykdo valstybių narių sienos apsaugos pareigūnų instruktorių mokymus.[58] Taip pat, pagal FRONTEX Steigiamąjį reglamentą, yra numatoma, kad Agentūra gali rengti įvairius papildomus mokymus apie išorės sienų kontrolę bei stebėseną. FRONTEX organizuoja mokymus kartu su valstybėmis narėmis. Šiems tikslams pasiekti Vienoje buvo įkurtas FRONTEX mokymų padalinys.

Vienas pagrindinių FRONTEX įrankių sienų apsaugos pareigūnų mokymų organizavime yra Bendra pagrindinė mokymo programa, harmonizuojanti valstybių narių pareigūnų ruošimo standartus. FRONTEX tik pradėjusi veiklą aktyviai siekė paruošti Bendrą mokymo programą, sudarė bendradarbiavimo sutartis su šešių valstybių narių sienos apsaugos mokymo institucijomis (Austrija, Suomija, Vokietija, Lietuva, Slovakija, Jungtinė Karalystė). Pirmieji pareigūnų mokymai ir Bendrosios mokymo programos standartizavimas daugiausia „aprėpė platų žinių lauką, kurias kiekvienas sienos apsaugos pareigūnas kiekvienoje valstybėje narėje gaus baziniuose mokymuose“.[59] Tokie mokymai įtraukė suklastotų dokumentų ar vogtų automobilių atpažinimą, užsienio kalbos kursus, bendro grąžinimo organizavimą, taip pat specializuotus modulius jūros, oro ir sausumos sienų apsaugos

[58] *II skyrius, 5 straipsnis. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[59] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2006“. Warsaw: FRONTEX. 2007, 17.

srityse. Bendroji mokymų programa buvo tiesiogiai įgyvendinta 2007 metų pradžioje ir sudarė sienų apsaugos pareigūnų mokymo pagrindą. Tačiau vėlesnės programos buvo papildomos naujais mokymais. 2008 metų kasmetinėje FRONTEX ataskaitoje yra minima, kad metų eigoje buvo dedami akcentai ant fundamentalių teisių mokymų, kurie buvo įtraukti į mokymų programą.[60] Toks atvejis tiesiogiai nurodo į FRONTEX rengiamų mokymo programų kryptį nuo grynai procedūrinių darbo ypatumų iki bendro asmenų teisių suvokimo formavimo. Taip pat pradėta organizuoti mokymus lėktuvų įguloms ir trečiųjų šalių sienų apsaugos pareigūnams, kas parodo FRONTEX dominuojančią poziciją nustatant sienų su trečiosiomis šalimis apsaugos organizavimo tvarką.

FRONTEX organizuoja nemažai mokymų, tobulina esamas mokymų programas bei vysto bendradarbiavimą su valstybių narių institucijomis (bendradarbiauja su 20 mokymo įstaigų valstybėse narėse), siekiant pasiekti integruotos sienų valdymo politikos tikslus. Remiantis 2014 metų FRONTEX ataskaita Agentūra organizavo 189 mokymus, kuriuose dalyvavo 2 600 sienų apsaugos pareigūnų[61] iš daugelio ES šalių, nors, lyginant su ankstesnės veiklos statistika (žiūrėti lentelė Nr. 1), mokymų skaičius nėra išaugęs, o kaip tik sumažėjęs, tai yra sietina su FRONTEX tikslinių mokymų organizavimu bei suaktyvėjusia operacinio sienų apsaugos užtikrinimo būtinybe. Taip pat, tai yra FRONTEX Bendrosios mokymo programos įdiegimo Europos Sąjungos valstybėse narėse rezultatas, kai valstybės naudojasi FRONTEX parengta medžiaga ruošdamos savo sienų apsaugos pareigūnus, todėl centralizuotų mokymų poreikis sumažėja. FRONTEX mokymų metu bei per įvairias specialistų mainų programas yra parengusi mokymų koordinatorių, kurie vėliau vykdo mokymus savo nacionalinėse valstybėse.

Lentelė Nr. 1. FRONTEX įgyvendintų mokymų ir dalyvių skaičius

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mokymų skaičius	143	100	225	223	207	205	189
Dalyvių skaičius*	-	-	-	3 600	2 970	3 253	2 600

Šaltinis: Lentelė sudaryta autoriaus remiantis FRONTEX metinių ataskaitų duomenimis.
*Duomenys apie dalyvių skaičių 2008, 2009 ir 2010 nėra pateikiami FRONTEX metinėse ataskaitose.

FRONTEX tikslai išorinių sienų apsaugos mokymų sferoje yra toliau plėsti bei tobulinti sienų apsaugos pareigūnų darbo metodus organizuojant mokymus bei rengiant jų programas. FRONTEX vienu iš savo tikslų laiko Bendrosios mokymų programos įgyvendinimą visose ES valstybėse narėse,

[60] Leonard, „EU Boarder Security and Migration into the Europoean Union“, 241.
[61] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2014“. Warsaw: FRONTEX, 2015, 57.

sudaryti Erasmus stiliaus mainų/mobilumo programas[62], diegti plačias specializuotas mokymo programas. Taip pat imantis vidutinio ir aukštojo lygio sienų apsaugos pareigūnų švietimo, FRONTEX ieško jungtinės mokymų programos plėtros per Europos laipsnio nesuteikiančios studijų programos sukūrimą, kuri būtų įgyvendinama kaip bendras ES modulis, taip pat ir ES bakalauro, ir magistro studijos.[63]

Žvelgiant iš saugumizavimo praktikų teorinės perspektyvos yra matoma aiški FRONTEX organizuojamų mokymų bei rengiamų programų linija, siekiant sudaryti bendrus standartus išorinių sienų valdyme. Mokymų programos harmonizavimas per Bendrosios mokymo programos projektą ir vadovavimo perėmimas nustatant mokymų kryptis tų, kurie turi didžiausią ekspertinę patirtį, nuvedė į padidėjusį grėsmės ES išorinėms sienos suvokimą, taip pat profesionalizmo ir ekspertizės lygį tarp sienų apsaugos pareigūnų.[64] Kartu tai galima identifikuoti kaip tradiciškai įgyvendinamus veiksmus susijusius su saugumo klausimais. FRONTEX veikla rengiant sienų apsaugos pareigūnus nėra tiesiogiai nukreipta į saugumo užtikrinimą, tačiau yra vienas iš elementų jį įgyvendinant. FRONTEX veikla rengiant mokymus bei jų programas dabar aprėpia daug platesnį spektrą temų, įtraukia daugiau ES narių valstybių. Programos yra nuolat atnaujinamos lyginant su programomis, parengtomis praėjus keletui metų nuo Agentūros įkūrimo. Todėl FRONTEX valstybių narių sienos apsaugos pareigūnų mokymo funkcijos įgyvendinimas, kaip saugumizavimo praktika, gali būti apibūdinamas kaip itin svarbus FRONTEX veikloje bei prisidedantis prie visapusiško ES išorinių sienų apsaugos stiprinimo.

Kartu FRONTEX sienų apsaugos specialistų rengimas atitinka praktikų analizės keliamus praktikų atpažinimo kriterijus. Pirmiausiai, sienų apsaugos pareigūnų mokymas yra funkcija, kurią FRONTEX atlieka nenutrūkstamai, todėl išpildo veiklos atlikimo kriterijų. Kartu ši funkcija yra modeliuojama struktūriškai atskirame FRONTEX padalinyje, mokymo programos bei užsiėmimai yra išimtinai nukreipti į sienų apsaugos pareigūnų profesinį parengimą ir yra griežtai apibrėžiami sienų apsaugos kontekste. Atpažinimo kriterijaus atitikimą parodo organizuojamų mokymų gausa bei dar svarbiau platus bendradarbiavimas su ES valstybėmis narėmis. Valstybės narės prisideda prie bendrų programų kūrimo, pačios perima mokymų medžiagą ir metodus, todėl FRONTEX ekspertizė ir kompetencija šioje srityje yra pripažįstama. Taip pat, galima nesunkiai identifikuoti FRONTEX sienų apsaugos pareigūnų rengimą, stipriai priklausomą nuo Agentūros patirties šioje srityje. Nuolatinis mokymų rengimas, programų diegimas bei nauji saugumo užtikrinimo iššūkiai formuoja organizacijos

[62] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2011“. Warsaw: FRONTEX, 2012, 16.

[63] FRONTEX offcial website, „Curricula“, Warsaw. <http://frontex.europa.eu/training/curricula/> [Žiūrėta: 2016 05 01].

[64] Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union“, 241.

patirtį. Vertinga to iliustracija yra žmogaus teisių temų įvedimas į FRONTEX organizuojamus mokymus, kai Agentūra buvo sukritikuota dėl pareigūnų darbo metodų kirtimosi su pagrindinėmis asmenų teisėmis. Tokia patirtis sudarė naujų mokymų įdiegimo motyvus bei būtinybę sienų apsaugos pareigūnų darbo metodų kaitai, todėl vien iš šio pavyzdžio galima matyti, kad apskritai mokymų organizavimas ir jų programos yra paremtos patirties formavimo elementu, kai remiantis patirtimi yra reprodukuojami nauji praktikų (šiuo atveju mokymų) aspektai. Galiausiai, šios FRONTEX funkcijos analizėje negalima daryti skirties tarp Agentūros vykdomos veiklos bei diskurso. FRONTEX sienų apsaugos pareigūnų rengimo duomenys yra nuolat skelbiami FRONTEX kasmetinėse ataskaitose, darbo programose bei oficialiame internetiniame Agentūros tinklalapyje, todėl FRONTEX veikla pareigūnų mokymo srityje yra kartu ir Agentūros formuojamo ES išorinių sienų saugumo diskurso dalimi. Remiantis FRONTEX sienų apsaugos pareigūnų mokymo veiklos analize bei saugumizavimo praktikų atpažinimu iš saugumizavimo ir praktikų analizės perspektyvų galima daryti išvadą, kad FRONTEX sienų apsaugos pareigūnų mokymo funkcija yra viena iš FRONTEX saugumizavimo praktikų, kurios svarba bei daroma įtaka, atsižvelgiant į mokymų ir jų programų sklaidą ir platų ES narių įsitraukimą, ES išorinių sienų apsaugos organizavime auga.

2.2.3. Rizikos analizė

FRONTEX viena iš funkcijų yra atlikti ES išorės sienų rizikos analizę. Tam FRONTEX vykdo globalios saugumo aplinkos monitoringą, ypač atkreipia dėmesį į politinius, ekonominius, socialinius, technologinius, teisinius ir aplinkosaugos faktorius, kurie galėtų turėti įtakos sienų saugumui.[65] Rengiant rizikos analizę yra renkama informacija iš įvairių šaltinių (valstybių narių, ES institucijų, žiniasklaidos ir kt.), siekiant identifikuoti grėsmes, tokias kaip: padidėjęs nereguliarių migrantų antplūdis, prekybos žmonėmis intensyvėjimas, kontrabandos kelių kaita ir kiti iššūkiai, kylantys apsaugant išorines Europos Sąjungos sienas. FRONTEX grėsmių analizės veikla yra dalinama į dvi kategorijas – strateginę analizę ir operacinę analizę.[66] Operacinė analizė yra atliekama planuojant ar siekiant įgyvendinti sienų apsaugos misijas, patarti valstybėms narėms, kurios susiduria su padidėjusiomis grėsmėmis ties išorinėmis valstybės sienomis. Strateginė analizė koncentruojasi į bendrą Europos Sąjungos išorinių sienų saugumo padėtį, identifikuoja esamą padėtį bei nubrėžia galimas grėsmių tendencijas. FRONTEX turi mandatą „pateikti Bendrijai ir valstybėms narėms adekvačią informaciją, leidžiančią imtis atitinkamų veiksmų ar spręsti identifikuotas grėsmes bei

[65] FRONTEX offcial website, “Risk analysis“, Warsaw <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/> [Žiūrėta: 2016 05 01]

[66] Ten pat.

rizikas“.[67] Taip FRONTEX turi svertus nukreipti Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos politikos formavimą, kai Agentūros vertinimais remiasi sprendimų priėmėjai. Europos Parlamentas nėra įtraukiamas į tokias diskusijas, kas atkreipia dėmesį į skaidrumo trūkumą FRONTEX veikloje, kai grėsmių vertinimas pakloja pagrindą visoms kitoms FRONTEX operacijoms.

Agentūra, siekdama grėsmių identifikavimo, „plėtoja ir taiko bendros integruotos rizikos analizės modelį.“[68] Taikant šį modelį yra siekiama aprėpti bendrą ES išorinių sienų apsaugos vaizdą, kartu atkreipiant dėmesį į saugumo padėtį trečiosiose šalyse. Statistinė informacija yra gaunama per sudarytą FRONTEX Rizikos analizės tinklą, kuriame dalyvauja visos Europos Sąjungos valstybės ir pateikia nacionalinius duomenis, šią informaciją vėliau FRONTEX gali analizuoti visos Europos Sąjungos kontekste. Taip pat yra pasitelkiami duomenys, gauti iš įvairių tarptautinių organizacijų, ES institucijų. Tokiu būdu FRONTEX gali sudaryti bendrą identifikuojamų elementų rinkinį, kuris padeda pateikti bendras išvadas. Pavyzdžiui, 2016 metų Grėsmių analizei, pagrindiniai renkami indikatoriai per FRONTEX Rizikos analizės tinklą (FRAN) buvo: pastebėti neteisėti sienos kirtimo atvejai per pasienio kontrolės punktus, atsisakymai įleisti, neteisėtas buvimas, tarpininkų pastebėjimas, suklastotų dokumentų identifikavimas, sugrąžinimo sprendimai, įgyvendinti grąžinimai, keleivių srautai.[69]

Tokia FRONTEX veikla yra pateikiama kaip žvalgybos varoma funkcija, kuri yra pradžios taškas visoms kitoms Agentūros funkcijoms. FRONTEX atlieka „žvalgybos vedamas operacijas“, kurios yra paremtos rizikos analize bei grėsmių vertinimu.[70] Toks skiriamas didelis FRONTEX dėmesys žvalgybinei veiklos pusei akcentuoja Agentūros tiesioginį susitapatinimą su saugumo struktūromis, tokiomis kaip valstybių policijos ar karinės tarnybos. Taip pat „grėsmės“ koncepcijos paplitimas yra vienas iš labiausiai intriguojančių FRONTEX aspektų, kas tarsi reprezentuoja žingsnį nuo politinės saugumo situacijos scenos į tylesnį ir labiau technokratinį požiūrį.[71] Grėsmių identifikavimas nėra vien tik esamų saugumo rizikų apibrėžimas, tačiau labiau prognozavimas kur, kaip ir kada gali kilti sudėtinga situacija. Todėl grėsmių analizavimo vienas iš tikslų yra išlaikyti išorės sienų kontrolę nuspėjant grėsmių dinamiką. Kartu tokiu būdu FRONTEX apibrėžia saugumo padėtį prie išorinių ES sienų, kai Agentūros pateikiamos išvados verčia valstybes nares atkreipti didesnį dėmesį į tam tikrus sienų apsaugos valdymo aspektus. Šiuo atžvilgiu ši priemonė atspindi modenę saugumo viziją, kuri įkūnija diferencijuoto sienų valdymo išraišką, atskirtą nuo teritorijų logikos ir

[67] Neal, 248.

[68] *II skyrius 4 straipsnis. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas.* Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[69] FRONTEX, „FRONTEX Annual Risk Analysis 2015“. Warsaw: FRONTEX, 2015, 10.

[70] Sergio Carrera, „The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Chanllenges of Irregular Immigration in the Canary Islands“, *Center for European Policy Studies,* Working document No. 261, 2007, 28.

[71] Neal, 248.

orientuotą labiau į tam tikras žmonių grupes.[72] Viešinamose FRONTEX grėsmių analizėse yra išskiriami regionai ar kriminalinių elementų veikla, tačiau daugiausiai dėmesio yra koncentruojama į žmonių judėjimą ir srautų valdymą pateikiant įvairius asmenų judėjimo statistinius duomenis, pabrėžiant išorinės ES sienos kirtimą kaip grėsmę ES.

Taip pat, svarbus žingsnis į dar didesnį saugumo dimensijos pabrėžimą buvo FRONTEX Situacijų centro įkūrimas 2009 metais, kurio „užduotis yra nuolat tiekti informaciją realiu laiku, sudarant Europos išorinių sienų ir migracijos situacijos vaizdą.[73] Tai suteikia FRONTEX galimybes nuolat stebėti judėjimą ties išorinėmis ES sienomis visą parą. Tai yra įdomu, nes iki tol egzistavę situacijų centrai, tokie kaip NATO, Jungtinių Tautų taikos palaikymo srityje ir Europos Sąjungos, buvo visada nukreipti į monitoringą ir žvalgybos suteikimą dėl daugiau tradicinių saugumo grėsmių.[74] Todėl vertinant FRONTEX įsitraukimą į rizikų identifikavimą sudarant grėsmių analizes, kurios turi įtakos politikos formavimui bei akivaizdų Agentūros žvalgybos metodų inkorporavimą į grėsmių stebėseną ir interpretavimą, šią FRONTEX funkciją galima vertinti kaip išplečiančią saugumo suvokimą už įprastos saugumo perspektyvos. FRONTEX šiuo atžvilgiu savo veikla prisideda prie ES išorinių sienų saugumizavimo sudarydama aiškias saugumo dimensiją pabrėžiančias grėsmių analizės funkcijos atlikimo praktikas.

Praktikų analizės požiūriu FRONTEX grėsmių analizė yra nuolatinė ir nepertraukiama Agentūros funkcija, kuri turi nustatytas tam tikras organizacines struktūras (pvz., FRONTEX Rizikos analizės ar FRONTEX Situacijų centras). Kartu Agentūra periodiškai pateikia grėsmių analizes, kurios koncentruojasi į tam tikrus regionus bei metines analizes, aprėpiančias platų vertinimų spektrą, nuo statistinių rizikos vertinimų iki užsienio valstybių (ne)stabilumo interpretavimo. FRONTEX deleguota grėsmių identifikavimo funkcija nurodo į Agentūros kompetentiškumą ir kitų veikėjų FRONTEX veiklos pripažinimą. FRONTEX ataskaitos yra pateikiamos Europos Komisijai, valstybėms narėms, o šie veikėjai, remdamiesi gauta informacija, formuoja savo politikos kryptis. Todėl FRONTEX, nors ir nebūdamas tiesioginis politikos formuotojas, turi svertus daryti nors ir ribotą įtaką sprendimų priėmėjams. FRONTEX grėsmių analizėje remiasi tam tikru metodologiniu modeliu, kuris buvo įdiegtas, tačiau neatsirado remiantis buvusia Agentūros patirtimi. Visgi suformuoti metodai, bei naujų analizės krypčių įtraukimas (tokių kaip visą parą trunkanti stebėsena) yra tiesiogiai susijusios su Agentūros patirtimi ir siekiamybe valdyti pakankamą informacijos srautą. Taip pat aktyvus

[72] Jorry, 14.

[73] FRONTEX official website, „Information Management“, Warsaw. <http://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/> [Žiūrėta: 2016 05 01].

[74] Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union“, 243.

bendradarbiavimas su išorės veikėjais (valstybėmis narėmis, tarptautinėmis organizacijomis ir pan.) formuoja grėsmių analizės patirtį, kuri gali lemti ateityje įgyvendinamus pasikeitimus norint patobulinti analizės metodus. FRONTEX grėsmių ataskaitos yra vienas iš ES išorinių sienų saugumo diskursą formuojančių elementų. Tai yra FRONTEX, kaip institucinio saugumo lauko veikėjo, priemonė pagrįsti savo egzistavimą bei atkreipti dėmesį į saugumo spragas ties išorinėmis ES sienomis bei siūlyti galimus sprendimo būdus.

2.2.4. Mokslinių tyrimų stebėsena ir kontrolė

Mokslinių tyrimų stebėsena ir kontrolė yra dar viena FRONTEX funkcija, prisidedanti prie ES išorinių sienų saugumizavimo. Pagal Steigiamąjį FRONTEX reglamentą yra nurodyta, kad „Agentūra stebi su išorės sienų kontrole ir stebėjimu susijusių mokslinių tyrimų pasiekimus ir platina šią informaciją Komisijai bei valstybėms narėms“.[75] Šiai funkcijai vykdyti buvo įkurtas atskiras Tyrimų ir vystymo skyrius, kuris stebi mokslinius tyrimus, susijusius su sienų apsaugos užtikrinimu, seka tokią veiklą ir platina tyrimų rezultatus leisdamas studijas. Taip pat organizuoja renginius, į kuriuos yra pritraukiami valstybių narių atstovai, technologijų plėtros industrijos, tyrėjų bendruomenė bei profesionalai diskutuoti apie valstybių narių veiklos poreikius.[76]

FONTEX yra įsteigusi patariamąją grupę, susidedančią iš 22 ES valstybių narių atstovų ir Šengeno zonos atstovų. Ši grupė, kartu su FRONTEX, paruošė ataskaitą apie sienų apsaugos iššūkius ir pateikė vidutinio bei ilgojo laikotarpio tyrimų temas su konkrečiais tikslais, tokiu būdu prisidėdama prie Europos Komisijos formuojamų ES tyrimų paramos gairių „Horizon 2020“.[77] Kartu FRONTEX Tyrimų ir vystymo skyriaus vadovas yra Europos tyrimų ir Inovacijų forumo narys, pirmininkauja Sienų saugumo komitetui, kuris teikia išvadas apie tyrimų pasiūlymus. Tokiu būdu FRONTEX siekia tobulinti sienos apsaugos įgyvendinimo metodus.

Šiuo metu FRONTEX yra iškėlusi keturis ilgamečius projektus, kurie daugiausia koncentruoti į inovatyvų technologinių galimybių panaudojimą formuojant „išmanios sienos“ apsaugos koncepciją. FRONTEX vertinamos technologijos įtraukia sensorių, stebėjimo platformų, komunikacijos, duomenų rinkimo, biometrinių duomenų, kelionės dokumentų saugumo sistemų integravimą. Vykdomi projektai taip pat glaudžiai susiję su techninės pagalbos suteikimu Europos Komisijai, valstybėms narėms ir net trečiosioms šalims. Pagrindinis tokių projektų ir programų tikslas yra bendros ES išorinių sienų valdymo sistemos sudarymas, kuris būtų paremtas pažangiomis technologijomis. Toks tyrimų krypties

[75] *II skyrius 6 straipsnis. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[76] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2007“. Warsaw: FRONTEX, 2008, 18.

[77] Ten pat. P 33.

pasirinkimas rodo FRONTEX suinteresuotumą investuoti ir plėsti technologijų panaudojimą bei signalizuoti ES, kad stebėjimo ir kontrolės technologijos, tradiciškai naudotos spręsti saugumo problemas, yra adekvačios susidoroti su migrantais ir prieglobsčio prašytojais.[78] Geriausias to pavyzdys yra FRONTEX siekiai ir bandymai, prasidėję dar nuo 2007 metų diskusijų, įtraukti nepilotuojamus orlaivius – dronus – į ES išorinių sienų apsaugos sistemą.

Iš pateiktos FRONTEX mokslinių tyrimų stebėsenos ir kontrolės funkcijos įgyvendinimo veiklos matyti, kad FRONTEX užima aktyvų vaidmenį tyrimų procese. Agentūra daugeliu atvejų peržengia stebėsenos ir esamų tyrimų kontrolės ribas, siekdama formuoti mokslinių tyrimų darbotvarkę, nurodydama netgi tikslias temas, keliamus kriterijus bei turi įtakos skiriant finansavimą tokiems projektams. Tai demonstruoja, kad FRONTEX veikla daugeliu atvejų yra traktuotina kaip saugumizuojantys veiksmai, kurie yra tradiciškai įgyvendinami saugumo klausimais.

FRONTEX veikla mokslinių tyrimų srityje kartu atitinka dalį iškeltų praktikos bruožų pagal praktikų analizės prieigą. FRONTEX įgyvendinama mokslinių tyrimų stebėsena bei kontrolė yra suformavusi tam tikras nusistovėjusias struktūras, prisideda prie tyrimų temų formavimo ir modeliuoja jų eigą. Agentūra taip pat skleidžia informaciją apie atliekamus tyrimus, bet svarbiau – ji yra pripažįstama kaip vienas iš mokslinių tyrimų iniciatorių, kai FRONTEX rekomenduojamų tyrimų kryptimi yra priimami sprendimai finansuoti vienus ar kitus projektus. FRONTEX informaciją apie vykdomus tyrimus pateikia ES Komisijai bei valstybėms narėms ir siekia išlaikyti šių veikėjų dėmesį, sukoncentruotą į naujų technologijų taikymo galimybes. Patirties formavimo prasme FRONTEX mokslinių tyrimų kontekste yra suformavusi tam tikras veikimo gaires. Tačiau patirtis yra gana ribota, kadangi FRONTEX pagal Steigiamąjį reglamentą nėra centrinė figūra formuojant tyrimų darbotvarkę. Kartu galima stebėti kaip vienų ar kitų tyrimų rezultatai/rekomendacijos yra diegiami FRONTEX siūlomose procedūrose, sienų apsaugos pareigūnų mokymuose. Visgi, FRONTEX mokslinių tyrimų stebėsenos ir kontrolės sferoje neatlieka svarbaus vaidmens diskurso formavimo prasme. FRONTEX viešai platina dalį informacijos apie tyrimus, tačiau kitais duomenimis dalinasi su ES Komisija ir valstybėmis narėmis, išskiriant ES Parlamentą, kuris išlieka atskirtas nuo informacijos sklaidos.

2.2.5. Pagalba valstybėms narėms ypatingose situacijose

FRONTEX yra patikėta suteikti pagalbą, kai „vienai ar kelioms valstybėms narėms reikia didesnės techninės ir operatyvios pagalbos vykdant savo įsipareigojimus, susijusius su išorės sienų kontrole ir stebėjimu, ir jos prašo Agentūros pagalbos.”[79] Šioje srityje FRONTEX gali suteikti techninę

[78] Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union“, 244.

[79] *II skyrius, 8 straipsnis. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas.* Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

pagalbą, siųsti savo ekspertus ar tiesiog koordinuoti operacijų vykdymą tarp dviejų valstybių narių. Tačiau nėra tikslios apibrėžties, kokioje situacijoje panaši pagalba gali būti suteikiama. Europos Parlamentas balsavo nurodyti „išimtinės“ situacijos charakteristikas, bet Taryba galiausiai paliko pirminį „situacijos, reikalaujančios padidėjusios techninės ir operacinės pagalbos,“ variantą.[80] Tokiu būdu FRONTEX kompetencija vykdant šią funkciją vien iš jos įvardijimo atrodo labiau kaip įprasta saugumo praktika, tačiau žvelgiant į praktinę FRONTEX veiklą galima pastebėti, kad tokia FRONTEX funkcija išeina už įprastų rėmų.

Vienas pagrindinių poslinkių į išskirtinumo lauką šioje srityje buvo „institucionalizuotas 2007 metų liepos 11 dieną, kai ES Parlamentas ir Taryba pakeitė FRONTEX Steigiamąjį reglamentą tam, kad palengvintų Greitojo reagavimo pasienio būrių (RABIT) sukūrimą.[81] Greitojo reagavo intervencijos yra pradedamos esant skubiems išskirtiniams atvejams suteikiant pagalbą valstybėms narėms.[82] FRONTEX pabrėžia tokių operacijų inicijavimo aplinkybes esant dideliam nelegalių migrantų antplūdžiui iš trečiųjų šalių. Agentūra neapibūdina, kad panašios operacijos galėtų būti naudojamos ginkluotų konfliktų, kontrabandos ar humanitarinių krizių atvejais. Todėl yra akivaizdu, kad tokios greitojo reagavimo operacijos yra nukreiptos tik į migracijos valdymą. Taip pat atkreiptinas dėmesys yra į pačios „greitojo reagavimo“ koncepcijos naudojimą. Tradicine prasme greitojo reagavimo operacijos yra suvokiamos ir interpretuojamos kaip karinės ar paramilitarios sferos dalis. Taip pat yra įvardijama, kad valstybių narių dalyvavimas tokiose operacijose yra „privalomas solidarumas“. FRONTEX formuojama greitojo reagavimo koncepcija sienų apsaugos valdyme yra išskirtinis atvejis, kuris pagrindžia FRONTEX operacijų inicijavimo ir koordinavimo funkcijas kaip saugumizavimo praktikas. FRONTEX kontekste yra numatyta, kad „greitas reagavimas“ reiškia, kad, valstybėms narėms išreiškus pagalbos prašymą, sienų apsaugos pajėgos galėtų būti dislokuotos valstybėje narėje per penkias darbo dienas. Todėl RABIT yra išskirtinesnis atvejis netgi negu FRONTEX koordinuojamos bendros operacijos, kai prieš operaciją yra pereinamos analizės, planavimo ir konsultacijų fazės.

FRONTEX iki šios yra įgyvendinusi dvi tokias operacijas ir abi jo buvo inicijuotos Graikijos. Pirmą kartą tokia operacija buvo įgyvendinta 2010 metais, kai Greitojo reagavimo pasienio būriai buvo dislokuoti Graikijai prašant įgyvendinti adekvatų ES valstybių narių operacinį atsaką sprendžiant nereguliarios migracijos išskirtinį padidėjimą Graikijos link.[83] Operacijoje dalyvavo net 26 ES ir

[80] Jorry, 15.
[81] Neal, 250.
[82] FRONTEX official website, „Intervention“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/> [Žiūrėta: 2016 05 01].
[83] FRONTEX, “RABIT Operation 2010 Evaluation Report“. Warsaw: FRONTEX, 2011, 8.

Šengeno zonos valstybės, kurios suteikė techninę ir personalo pagalbą. Greitojo reagavimo pasienio būrių dislokavimas pagerino migrantų kontrolę ir po keturių mėnesių operacija buvo transformuota į FRONTEX koordinuojamą bendrą operaciją Poseidonas ir Atika. Tokiu būdu sudarytas precendentas, kada bendros operacijos gali būti pradedamos nuo greitojo reagavimo pasienio būrių dislokavimo, o gilesnė situacijos analizė, konsultacijos bei vertinimai pateikiami jau esant operaciniam FRONTEX įsitraukimui, kai FRONTEX vaidmuo yra vienas iš pagrindinių. Taip pat svarbu yra paminėti, kad RABIT operacijų metu, priešingai negu bendrų operacijų įgyvendinime, visos valstybės narės privalo suteikti techninę ar personalo pagalbą.

Nors vos kelios Greitojo reagavimo pasienio būrių dislokavimo operacijos buvo įgyvendintos, FRONTEX reguliariai organizuoja pratybas demonstruodama, kad esant sudėtingai situacijai Agentūra yra pasiruošusi suteikti pagalbą. Tokia idėja akivaizdžiai išsiskiria iš įprastos sienų kontrolės apsaugos plėtotės, kai valstybės narės yra verčiamos dalyvauti operacijose bei suteikti FRONTEX centrinius padėties kontrolės svertus. Privalomo kiekvienos valstybės narės dalyvavimo idėja sprendžiant ypatingas situacijas remiantis solidarumu labiau primena „solidarumo punktą“ Šiaurės Atlanto sutartyje. Dėl šios priežasties FRONTEX veikla, susijusi su RABIT, gali būti matoma kaip saugumizuojanti praktika.[84]

FRONTEX veikla šioje srityje kartu identifikuojama kaip praktika iš praktikų analizės perspektyvos. FRONTEX atlieka šią funkciją ir kartu organizuoja galimų intervencijų pratybas, veikimo būdus bei pagalbos suteikimo galimybes. FRONTEX RABIT atskleidžia FRONTEX kompetencijos patikimumą, kai valstybė, susidurianti su problemomis išorinės ES sienos valdyme, gali kreiptis pagalbos. Taip pat numatytas privalomas valstybių narių dalyvavimas suteikiant pagalbą akcentuoja FRONTEX pripažinimą, kaip vieno pagrindinių veikėjų. Nors RABIT buvo panaudota vos kelis kartu, tačiau organizuojamos pratybos parodo FRONTEX siekį demonstruoti pasiruošimą ir galią spręsti ypatingas situacijas. Tuo pačiu iš įvykdytų operacijų yra semiamasi patirties, kuri gali būti naudojama kitose operacijose, gerinant operacines procedūras ir gebėjimų stiprinimą tokiose srityje kaip duomenų bazės bei mokymų procesai.[85] Nors operacinis FRONTEX funkcijos atlikimas nėra aiškiai susietas su diskurso lauku, tačiau FRONTEX siekia komunikuoti operacijų rezultatus kaip sėkmės istorijas, pateikdama intervencijos vertinimo ataskaitą. Įdomu ir tai, kad operacijų metu „intensyvus medijų dėmesys iš esmės padidino Agentūros matomumą“.[86] Tai parodo, kad FRONTEX

[84] Leonard, „EU Boarder Security and Migration into the Europoean Union *“,* 245.
[85] FRONTEX, “RABIT Operation 2010 Evaluation Report“. Warsaw: FRONTEX, 2011, 13.
[86] Ten pat, 20.

įsitraukimas į sudėtingų situacijų valdymą prie ES išorinių sienų gali suteikti Agentūrai galimybes aktyviau veikti saugumo diskursą ES aplinkoje.

2.2.6. Grąžinimo operacijų organizavimas

Agentūra, laikydamasi Bendrijos grąžinimo politikos, teikia reikiamą pagalbą valstybėms narėms organizuojant bendras grąžinimo operacijas. Agentūra nurodo geriausią praktiką, susijusią su kelionės dokumentų įgijimu ir neteisėtai valstybėse narėse esančių trečiųjų šalių piliečių išsiuntimu.[87] Grąžinami asmenys dažniausiai yra tie, kurie išnaudojo teisiškai leistiną buvimo laiką ES, nepatenkinamas jų prieglobsčio prašymas ar yra įvykdę nusikaltimus, ir sprendimas grąžinti yra patvirtinamas teismo ar turinčios tokią kompetenciją migracijos tarnybos. Pažymėtina, kad dauguma grąžinamų asmenų sutinka savanoriškai išvykti, o priverstinis grąžinimas yra kraštutinė priemonė. Kiekvienais metais naudojantis tokia priemone yra išsiunčiama apie 70 000 – 80 000 asmenų.[88] Svarbu ir tai, kad pavieniais priverstinio grąžinimo atvejais FRONTEX valstybėms narėms pateikia tik rekomendacijas, kaip tokios operacijos turėtų būti įgyvendinamos. Visgi, FRONTEX vaidmuo žymiai svarbesnis rengiant bendras grąžinimo operacijas. FRONTEX užsiima koordinaciniu darbu vykdant bendras ES bei Šengeno zonos šalių grąžinimo operacijas.

Valstybė narė, norėdama išsiusti iš šalies grupę asmenų į tam tikrą trečiąją šalį, dažniausiai užsako lėktuvą. Apie tai yra informuojama FRONTEX, kuriai yra pranešama, kada ir kur vyks operacija, į kurią valstybę yra nukreiptas skrydis bei kiek vietų jame yra likę. FRONTEX savo ruožtu pasidalina šia informacija su valstybėmis narėmis, kurios per FRONTEX gali paprašyti vietų išsiųsti šalyje nelegaliai esantiems asmenims, dėl kurių yra priimtas sprendimas grąžinti į kilmės valstybę. Toks bendros priverstinio grąžinimo operacijos organizavimas yra derinamas per FRONTEX sukurtą ICONet sistemą – saugų žiniatinkliu paremtą informacijos ir koordinavimo tinklą.[89] Nustatytu metu iš valstybių narių grąžinami asmenys yra atgabenami į grąžinimo operaciją organizuojančią valstybę bei kartu su lydinčiais asmenimis (nacionalinių valstybių ir FRONTEX atstovais, medicininės pagalbos personalu) yra įsodinami į lėktuvą, kuris nuskraidina asmenis į trečiąją valstybę.[90]

Paskutinis svarbus FRONTEX darbas buvo Elgesio kodekso dėl bendro grąžinimo operacijų sudarymas. Kaip etikos elgesio su bendrų grąžinimo operacijų dalyviais gidas, Elgesio kodeksas apima taisykles ir geriausias grąžinimo skrydžių praktikas ir yra skirtas užtikrinti, kad grąžinimai būtų

[87] II skyrius, 9 straipsnis. *Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[88] FRONTEX, „FRONTEX Annual Risk Analysis 2015“. Warsaw: FRONTEX, 2015, 32.

[89] Leonard, „EU Boarder Security and Migration into the Europoean Union *“,* 245.

[90] FRONTEX official website „Return“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/operations/return/> [Žiūrėta: 2016 05 01].

įvykdomi humaniškai gerbiant grąžinamų asmenų teises.[91] Kodeksas numatė žmogaus teisių monitoringo aspektus, informacijos prieinamumą tokį monitoringą vykdančioms institucijoms, taip pat turi būti užtikrinamas medicininės pagalbos suteikimas grąžinimo metu, vertėjo paslaugos, jeigu jų reikia. Taip pat, FRONTEX aktyviai siekia įtraukti trečiąsias šalis į jų piliečių grąžinimą, identifikuoti geriausias kelionės dokumentų bei grąžinimo praktikas.[92] 2014 metais buvo įvykdytos keturios tokios grąžinimo operacijos, kai trečioji valstybė užsakomuoju lėktuvu surinko savo piliečius ES teritorijoje (po dvi operacijas vykdė Albanija ir Gruzija).[93] Svarbu yra tai, kad nepriklausomai nuo to, kuri valstybė organizuoja bendro grąžinimo operaciją, remdamasi FRONTEX sudarytu Elgesio kodeksu ir kitais reikalavimais, FRONTEX nėra tiesiogiai atsakinga už operacijos rezultatus.

FRONTEX veikla šioje srityje (bendro grąžinimo operacijų koordinavime) gali būti matoma kaip saugumizavimo praktikos, remiantis tuo, kad jos yra peržengiančios įprastas ribas. Niekur kitur pasaulyje ir niekada nebuvo tokio aukšto lygio rafinuotumo koordinuojant operacijas, siekiant išsiųsti tam tikras migrantų grupes tokioje didelėje valstybių grupėje.[94] Pažymėtina ir tai, kad FRONTEX įsitraukimas peržengia koordinacines ribas, kai Agentūra nurodo griežtas operacijų vykdymo instrukcijas ir kai FRONTEX nėra tiesiogiai atsakinga dėl tokių operacijų įgyvendinimo. Yra netgi įrodinėjama, kad operacinės struktūros sudarymas „buvo pirmalaikis veiksmas, kai net pati ES neturi bendros prieglobsčio ir imigracijos politikos“.[95]

Žvelgiant iš praktikų analizės perspektyvos galima pastebėti panašius aspektus. Nesistengiant kvestionuoti šios FRONTEX funkcijos įgyvendinimo ypatybių, tai yra viena iš FRONTEX užduočių, kuri yra atliekama ir skiriamas nemažas dėmesys. Taip pat, FRONTEX modeliuoja funkcijos atlikimo metodus būdama tiesioginių operacijų kontaktu, operacionalizuodama valstybių patirtis organizuojant bei vykdant grąžinimo operacijas, geriausias to pavyzdys yra sudarytas Elgesio kodeksas dėl bendro grąžinimo operacijų. Taip pat valstybių narių, o ypač trečiųjų šalių įsitraukimas, demonstruoja FRONTEX kompetencijos pripažinimą suteikiant FRONTEX koordinatoriaus vaidmenį bei vadovaujantis FRONTEX parengtomis operacijų vykdymo gairėmis. FRONTEX, atsižvelgdama į savo veiklą bei valstybių narių įgyvendinamas grąžinimo procedūras, formuoja patirtį, kuria dalinasi su kitomis valstybėmis teikdama rekomendacijas. Žvelgiant iš materialumo ir diskurso jungties perspektyvos, matomas aktyvus FRONTEX siekis viešai skelbti informaciją apie grąžinimo operacijas,

[91] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2013“. Warsaw: FRONTEX. 2014, 19.
[92] FRONTEX, „FRONETX Programme of Work 2015“. Warsaw: FRONTEX, 2014, 64.
[93] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2014“. Warsaw: FRONTEX. 2015, 21.
[94] Leonard, „EU Border Security and Migration into the Europoean Union“, 245.
[95] Jorry, 18.

jų laikotarpį, organizuojančią valstybę, į kurias valstybes yra išsiunčiami asmenys, kaip tokia operacija buvo finansuojama. Visgi, FRONTEX, kaip operacijos koordinatorius, ne visada turi prieigą prie visos informacijos, kartu Agentūra, neesanti pagrindinė institucija, organizuojanti operaciją, komunikuoja rezultatus po operacijos įgyvendinimo. Įvertinus FRONTEX veiklą koordinuojant bendrojo grąžinimo operacijas, kuri yra laikytina kaip saugumizuojanti ES išorės sienas praktika, pastebima, kad praktikos dinamika yra dvilypė. Nors FRONTEX keletu aspektų stipriai įsitraukia į grąžinimo politikos formavimą, bet nėra centrinis aktorius, tačiau svarbus aspektas yra tai, kad FRONTEX nėra ir tiesiogiai atsakinga institucija, kas sudaro sąlygas FRONTEX daryti ir plėsti įtaką grąžinimo operacijų organizavimo ir įgyvendinimo srityje.

2.2.7. FRONTEX praktikų tarpusavio ryšiai

FRONTEX atliekamas funkcijas galima laikyti ES išorines sienas saugumizuojančiomis praktikomis, žvelgiant iš saugumizavimo praktikų teorinės perspektyvos, kurios būdamos tiek tradiciniu požiūriu stipriai susijusios su saugumo paradigma, tiek ir kaip neįprasti veikimo būdai, peržengiantys nusistovėjusias saugumo užtikrinimo praktikas. Taip pat praktikų analizės pasiūlyti praktikų identifikavimo elementai suteikia naujų papildomų įžvalgų apie FRONTEX funkcijas, kurios atskleidžia naudojamų praktikų daugialypiškumą ir įtvirtinimą. Visgi yra svarbu matyti ir bendrą praktikų sąveikų kontekstą, todėl FRONTEX praktikos toliau yra analizuojamos per praktikų analizės praktikų tarpusavio ryšių sąveikų prizmę (žiūrėti schemą Nr. 1), kai yra pritaikomi teorinėje dalyje išskirti keturi praktikų tarpusavio ryšių tipai – paralelinio egzistavimo, simbiotinis, hibridinis bei subordinacinis.

Schema Nr. 1. FRONTEX praktikų tarpusavio ryšiai

Šaltinis: Schema sudaryta autoriaus.

Paralelinio egzistavimo praktikų ryšių tipas apibrėžia padėtį, kai praktikos tarpusavyje nesąveikauja, nes yra pasitelkiamos skirtingose srityje ar atlieka funkcijas, kurios yra nepanašios. Šiuo požiūriu galima manyti, kad tokios institucijos kaip FRONTEX funkcijos, kurios yra sukoncentruotos į tą pačia veiklą – ES išorės sienų apsaugą, nėra identifikuojamos kaip paralelinio egzistavimo. Visgi iš visų FRONTEX praktikų išsiskiria FRONTEX grąžinimo operacijų koordinavimo funkcija, kai FRONTEX suteikia ekspertinę pagalbą organizuojant bendras grąžinimo operacijas ES bei kitose Šengeno zonos šalyse. Grąžinimo operacijas galima identifikuoti kaip paraleliai egzistuojančias šalia kitų FRONTEX praktikų, kadangi grąžinimo operacijos neturi aiškaus tarpusavio priklausomumo nuo kitų funkcijų. Grąžinimo operacijų koordinavimas neturi esminio poveikio atliekant rizikos vertinimą, stebint mokslinius tyrimus ar koordinuojant bendras operacijas prie išorinių ES sienų. Vienintelis ryškus grąžinimo operacijų santykis yra su sienų apsaugos pareigūnų mokymais, kai FRONTEX organizuoja mokymus pareigūnams, dalyvaujantiems grąžinimo operacijose, ir yra sudariusi Bendrąjį vadovą bendrų grąžinimo operacijų pareigūnų mokymams, kuris pateikia bendras procedūras, užtikrinančias saugos priemones, grąžinimo skrydžių įgyvendinimą.[96] Todėl ryšys tarp šių dviejų FRONTEX funkcijų yra simbiotinis, kai tam tikros praktikos yra atskirtos, tačiau turi veikimą įtvirtinantį poveikį viena kitos atžvilgiu.

Simbiotiniais ryšiais yra susijusios visos kitos FRONTEX praktikos – bendrų operacijų koordinavimas, pagalbos suteikimas valstybėms, mokymų organizavimas, mokslinių tyrimų stebėsena bei rizikos analizė. Šios visos FRONTEX funkcijos, nors ir tarpusavyje įgyvendinamos atskirtų padalinių, tačiau viena kitą įgalina bei suteikia indėlį į kokybišką praktikos atlikimą. Pavyzdžiui, mokslinių tyrimų rezultatai gali paskatinti naujų mokymo programų sudarymą, kurios turės įtakos FRONTEX koordinuojamose operacijose, kai pareigūnai remsis gautomis žiniomis mokymų metu. Todėl visos įvardytos praktikos sudaro vieną bendrą simbiotiniais ryšiais susijusį praktikų lauką (išskyrus grąžinimo operacijas). Visgi bendroje FRONTEX praktikų sąveikų plotmėje išsiskiria viena pagrindinė FRONTEX funkcija – rizikos analizė.

Rizikos analizė yra FRONTEX veiklos pradžios taškas – nuo bendrų operacijų, mokymų, iki mokslinių studijų.[97] Nuo rizikos analizės prasideda bendrų operacijų planavimas, kai yra identifikuojamos grėsmės ir nustatomos veiklos gairės. Taip pat atsižvelgiant į rizikos analizes yra sprendžiama, kokius tyrimus inicijuoti bei kokias mokymų programas sudaryti tam, kad būtų tinkamai

[96] FRONTEX official website, „Specialised Training“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/training/specialised-training/> [Žiūrėta: 2016 05 01].

[97] FRONTEX offcial website, “Risk analysis“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/> [Žiūrėta: 2016 05 01].

ruošiamasi esamoms grėsmėms. Netgi FRONTEX greitojo reagavimo intervencijos yra stipriai priklausomos nuo rizikos analizės, kai valstybei kreipiantis dėl pagalbos FRONTEX remiasi sudaryta analize bei gali siųsti papildomai savo ekspertus siekiant įvertinti padėtį krizės vietoje.[98] Tik po tokio įvertinimo yra priimamas sprendimas suteikti pagalbą valstybei narei ar ne. Yra akivaizdu, kad rizikos analizė ir rizikos vertinimas yra FRONTEX veiklos šerdis, tai Agentūrai suteikia tinkamą pamatą operacinei veiklai.[99] Todėl FRONTEX rizikos analizės praktikos ryšį su kitomis FRONTEX funkcijomis (išskyrus grąžinimo operacijas) galima identifikuoti kaip subordinacinį, kai rizikos analizė praktikų hierarchijoje užima centrinę poziciją. Rizikos analizė šia prasme yra kitas praktikas įgalinantis veiksnys, be kurio jos neturėtų prasminės reikšmės.

[98] FRONTEX offcial website, "Rapid Intervention". Warsaw. <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/> [Žiūrėta: 2016 05 01].

[99] Jorry, 14.

3. FRONTEX vaidmuo Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo procese

FRONTEX atliekamos funkcijos pagal pateiktą analizę galima laikyti ES išorines sienas saugumizuojančiu faktoriumi. Visgi, FRONTEX nėra vienintelis aktorius turintis bei galintis daryti įtaką saugumizavimo procesams. Todėl yra svarbu identifikuoti FRONTEX poziciją Europos Sąjungos instituciniame kontekste bei pateikti Agentūros reformos diskusijas. Taip pat šiame skyriuje yra atkreipiamas dėmesys į dabartinę migrantų krizę Europos Sąjungoje, kas leidžia iliustruoti FRONTEX vaidmenį padidėjus saugumo užtikrinimo naratyvui pačios Bendrijos viduje. Pagal tai kiek Agentūra įsitraukia ar jei suteikia svertų įsitraukti į esamos krizės sureguliavimą galima spręsti apie FRONTEX poziciją ES išorių sienų apsaugos kontekste.

3.1. FRONTEX institucinė padėtis ir kontrolė Europos Sąjungoje

FRONTEX yra decentralizuota Europos Sąjungos agentūra, kurios tikslas koordinuoti valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorinių sienų valdymo srityje. Europos Sąjunga steigia decentralizuotas agentūras, kad „jos atliktų technines ir mokslines užduotis, padedančias ES institucijoms įgyvendinti įvairią politiką ir priimti sprendimus“.[100] Agentūros veikla yra reglamentuojama Europos viešosios teisės, tačiau skiriasi nuo ES institucijų (Tarybos, Komisijos, Parlamanto ir kt.), nes Agentūra yra teisiškai įsteigta Europos viešoji įstaiga turinti juridinio asmens statusą[101] ir sprendžiant techninius klausimus yra nepriklausoma.[102]

FRONTEX valdymas padalintas į dvi pagrindines institucijas – direktorius ir vykdančioji taryba. Vykdančiąją tarybą sudaro valstybių narių atstovai, du ES komisijos atstovai, kurie yra paskirti pagal turimą patirtį bei ekspertines žinias sienų apsaugos operatyviame bendradarbiavime,[103] tačiau nėra įtrauktas ES Parlamento atstovas, kurio dalyvavimo galimybę apibrėžia Europos Sąjungos agentūrų darbo organizavimo aprašas.[104] FRONTEX Vykdančioji taryba skiria direktorių (turi pritarti

[100] Oficiali Europos Sąjungos interneto svetainė, „Decentralizuotos agentūros“. <http://europa.eu/about-eu/agencies/decentralised-agencies/index_lt.htm> [Žiūrėta: 2016 05 08].

[101] LeanEurope, „The Decentralised European Agencies“. University of Catalonia. <http://www.learneurope.eu/index.php?cID=318> [Žiūrėta: 2016 05 08].

[102] III skyrius, 15 straipsnis. *Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[103] III skyrius, 21 straipsnis. *Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas*. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.

[104] Oficiali Europos Sąjungos interneto svetainė, „Europos Parlamento, ES Tarybos ir Europos Komisijos bednras pareiškimas dėl decentralizuotų agentūrų“. <http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_lt.pdf> [Žiūrėta: 2016 05 08].

ES Komisija), tvirtina metines veiklos ataskaitas, formuoja Agentūros veiklos programas atsižvelgdama į ES Komisijos nuomonę.

Europos Komisija turi nemažai įtakos FRONTEX veiklai.[105] Komisija gali taikyti perspėjimo/įspėjimo sistemą, jei ji turės rimtą pagrindą būti susirūpinusi dėl to, kad Agentūros administracinė valdyba ketina priimti sprendimus, galinčius neatitikti Agentūros įgaliojimų, pažeisti ES teisę arba akivaizdžiai prieštaraujančius ES politikos tikslams.[106] Tokiu būdu, Komisija daugiausia kontrolės svertų įgyvendina per savo atstovus Agentūros Vykdomojoje taryboje. Kartu sudaro įspūdis, kad valstybės narės bei ES Komisija yra vieninteliai svarbūs veikėjai išorinių sienų apsaugos kontekste, kurių tarpe nėra nė vieno tiesiogiai renkamo atstovo. Akivaizdu, kad Agentūros veiklos kontrolė daugiausia yra suinteresuotų šalių rankose (valstybių narių šiuo atveju).[107] Todėl akivaizdu, kad FRONTEX veiklos organizavime didžiausią įtaką turi valstybės narės su ES Komisija, kai „ES Parlamentas nėra susijęs su veiklos sekimu (rizikos analizės, tyrimai ir vystymasis), išskyrus kada veikia kaip biudžeto valdymo institucija“.[108]

Vienas pagrindinių svertų kontroliuojant ES agentūras yra per biudžeto formavimą. Šioje sferoje Europos Parlamentas yra pagrindinis veikėjas, kadangi jis tvirtina didžiąją dalį FRONTEX biudžetą sudarančių finansinių išteklių. 2007 metais Europos Parlamento biudžeto komitetas pritarė biudžeto padidinimui 30 milijonų eurų 2008 metų biudžete, tačiau tuo pačiu nurodė paskirti 30 proc. Agentūros administraciniame biudžeto rezerve.[109] Toks sprendimas buvo pateisinamas tuo, kad Agentūra turi pagerinti atskaitomesnę ir efektyvumą.[110] Tačiau galima matyti (žiūrėti diagrama Nr. 1), kad nepaisant Europos Parlamento siekio daugiau kontroliuoti FRONTEX veiklą yra skiriami vis didesni biudžetiniai ištekliai. Šių metų biudžetas yra rekordiškai didelis ir yra tiesiogiai sietinas su svarbiu FRONTEX vaidmeniu padidėjus migrantų iš trečiųjų šalių antplūdžiui. Kartu sunku tikėtis, kad esamai situacijai normalizavusis FRONTEX biudžetas grįš prie to paties 2014-2015 lygmens. Įvairių mechanizmų apžvalga parodo, kad yra aiškiai apibrėžtos kontrolės priemonės, tačiau yra yra labiausiai

[105] Carrera, „The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Chanllenges of Irregular Immigration in the Canary Islands“, 13.

[106] Oficiali Europos Sąjungos intersneto svetainė, „Europos Parlamento, ES Tarybos ir Europos Komisijos bednras pareiškimas dėl decentralizuotų agentūrų“. <http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_lt.pdf> [Žiūrėta: 2016 05 08].

[107] Sarah Leonard, „A New Internal Security Actor is Born: The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutional Design in the European Union“, Workshop 28: „Institutionalising European Cooperation in the Area of Internal Security“, ECPR 2009 Joint Sessions, Lisbon, 2009 April 14-19, 14.

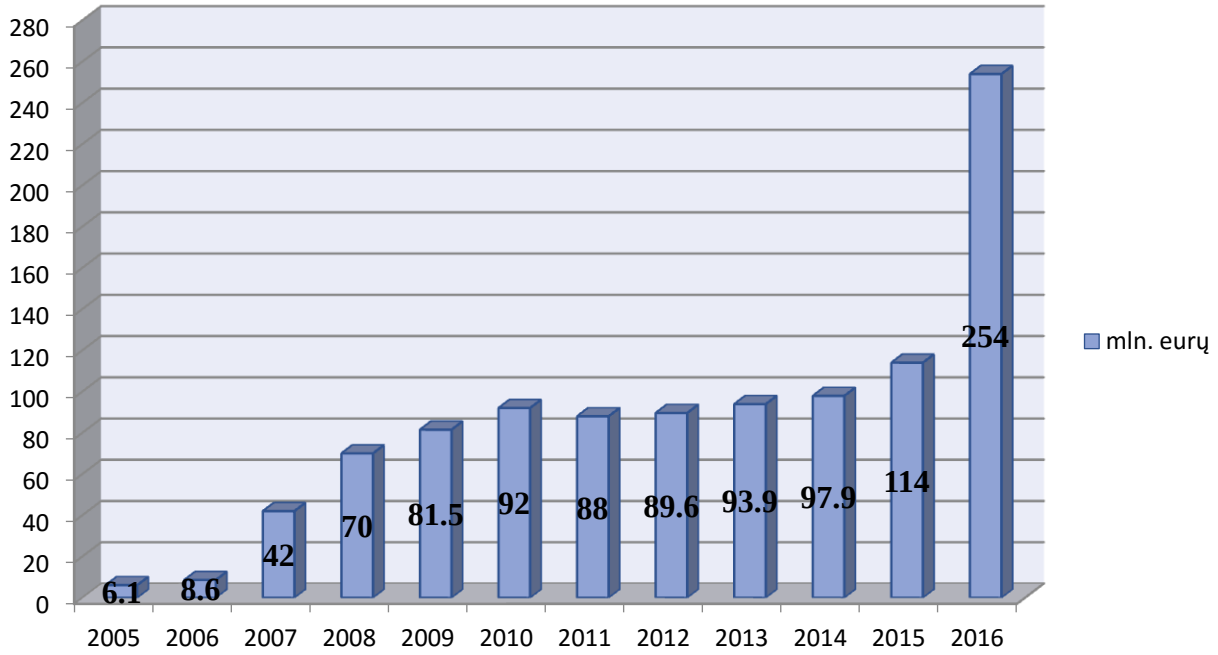
[108] Jorry, 22.

[109] European Parliament EPP-ED Group Press Service, „MEP tables amendments to Frontex budget“. Press Release.<http://www.eppgroup.mobi/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=6379&prcontentid=11281&prcontentlg=en> [Žiūrėta: 2016 05 08].

[110] Leonard, „A New Internal Security Actor is Born: The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutional Design in the European Union“, 17.

sukoncentruotos pagrindinėse suinteresuotose šalyse (valstybėse narėse, Europos Komisijoje), o Europos Parlamento ir pilietinės visuomenės rankose yra labai mažos galimybės kontroliuoti FRONTEX veiklą.

Diagrama Nr. 1 FRONTEX biudžeto kaita



Šaltinis: FRONTEX Budget (http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2014)

FRONTEX vykdydama suteiktą mandatą bendradarbiauja su įvairiais sienų apsauga suinteresuotais veikėjais, kas apibrėžia Agentūros vietą sienų apsaugos instituciniame kontekste. Yra koordinuojami veiksmai su kitomis ES agentūromis, pavyzdžiui, Europos Policijos koledžu (CEPOL), Europos pabėgėlių pagalbos biuru (EASO), Europos policijos biuru (Europol) ir kt. Tarptautinė migracijos organizacija, Jungtinių Tautų Pabėgėlių generalinis komisaras, Tarptautinės kriminalinė policijos organizacija (Interpol)[111] bei kitos kontaktuoja su FRONTEX aktualiais klausimais, tačiau nėra bendrą darbą organizuojančių ryšių, daugiausia apsiribojama informacijos apsikeitimu. FRONTEX pabrėžia bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, siekiant pagerinti veiklos organizavimą, kuris yra paremtas rizikos analize. FRONTEX gali pradėti ir finansuoti techninės pagalbos projektus ES nepriklausančiose šalyse, pasinaudojant ES finansavimu. Agentūra taip pat gali, remiantis rizikos analize ir pritariant jos Vykdomajai tarybai, dislokuoti ryšių palaikymo pareigūnus į

[111] FRONTEX official website, „EU Agencies“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/partners/eu-partners> [Žiūrėta: 2016 05 08].

ne ES šalis ir remiantis abipusiškumo principu, gali priimti paskirtus ryšių palaikymo pareigūnus iš ES nepriklausančių šalių ribotam laikui.[112] Toks platus FRONTEX bendradarbiavimo laukas įtraukiantis valstybes nares, ES agentūras bei institucijas, tarptautines organizacijas ir trečiąsias valstybes nurodo į FRONTEX svarbią poziciją. Kada Agentūra yra svarbi ES išorinių sienų apsaugos veikėja, o „Europos Sąjungos sienų apsaugos valdymas FRONTEX pateikia kaip pagrindinį institucinį aktorių atsakingą už integruotos ir globalios sienų apsaugos paradigmos įgyvendinimą“.[113]

3.2. FRONTEX vaidmuo Europos migrantų krizės kontekste

FRONTEX vaidmenį Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos kontekste galima iliustratyviai įvertinti analizuojant Agentūros veiklą Europos migrantų krizės metu. FRONTEX ir buvo sukurta tokiam tikslui, kad iškilus padidėjusioms grėsmės, nestabilumui bei valstybėms narėms nesugebant tinkamai užtikrinti išorinių ES sienų apsaugos Agentūra padėtų ir būtų vienas pagrindinių krizės sprendimo veikėjų.

Migrantų krizė kilo dar 2014 metais, kada buvo pastebėtas ryškus migrantų skaičiaus padidėjimas. 2014 metais 283 532 migrantai nereguliariai pateko į Europos Sąjungą, daugiausia per Centrinės ir Rytų Vidužemio jūros bei Balkanų kelius.[114] FRONTEX operacinė veikla išsiplėtė siekiant surinkti reikiamą žvalgybinę informaciją, pateikti vertinimus bei koordinuoti operacinius veiksmus. Tais metais septynios bendros sausumos operacijos įgyvendintos ties išorinėmis sienomis, kurios sudaro 1 177 operacinių dienų, kai 2013 metais operacinių dienų skaičius buvo 1061. Taip pat padidėjo ir dislokuotų pareigūnų skaičius nuo 984 iki 1 008. Operacinių dienų skaičius jūroje padidėjo 8 proc. dėl FRONTEX „Triton“ bendros operacijos aktyvavimo.[115]

2015 metais Europos Komisija pateikė 10 punktų planą spręsti susidariusią krizę. FRONTEX vaidmuo šiame plane buvo vienas pagrindinių. Buvo nurodyta padidinti finansavimą Frontex koordinuojamoms operacijoms ir įrangos skaičių. Taip pat išplėsti operacinę teritoriją vykdant tolesnę intervenciją naudojantis FRONTEX mandatu. Kartu FRONTEX nurodyta sudaryti naują greitojo grąžinimo operacijų programą koordinuojamą Agentūros. Komisijos plane nurodyta siekti ir glaudesnio Europol, Europos pabėgėlių pagalbos biuro, Eurojust bendradarbiavimo su FRONTEX.[116] Galima

[112] FRONTEX official website, „Third countires“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/> [Žiūrėta: 2016 05 08].

[113] Carrera, „The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Chanllenges of Irregular Immigration in the Canary Islands“, 27.

[114] Frontex official website, „Migratory route maps“. Warsaw. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> [Žiūrėta: 2016 05 08].

[115] FRONTEX, „FRONTEX General Report 2014”. Warsaw: FRONTEX. 2015. 47-50.

[116] European Commission, „Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration“. European Commission Press Release, IP/15/4813, 2015.

matyti, kad FRONTEX šiame plane yra nurodomas, kaip vienas iš esminių veikėjų. Taip pat ypač didelis FRONTEX biudžeto padidinimas nurodo į tai, kad ES remiasi FRONTEX kaip kertiniu instrumentu galinčiu užtikrinti ES išorinių sienų apsaugą, kadangi valstybės narės vienos nėra pajėgios to padaryti ir neturi plačios bendradarbiavimo patirties sprendžiant iššūkius daugiašaliuose formatuose neįtraukiant FRONTEX.

FRONTEX toliau tęsia savo veiklą siekdama užtikrinti ES išorinių sienų apsaugą, teikia informaciją apie migrantų srautus, koordinuoja operacijas bei pareigūnų ir reikiamos įrangos dislokavimą. Tačiau FRONTEX susilaukia nemažai kritikos dėl nesugebėjimo efektyviai veikti bei užtikrinti migrantų srautų kontrolę ties išorinėmis ES sienomis. Todėl migrantų krizės kontekste vis daugiau yra kalbama apie FRONTEX mandato išplėtimą. Europos Sąjungos Komisijos pirmininkas Jean-Cloude Junker kreipdamasis į Europos Parlamentą sakė: „mes turime gerokai sustiprinti FRONTEX ir sukurti pilnai veikiančią Europos sienų ir pakrančių apsaugos sistemą. Tai tikrai įmanoma. Bet tai kainuos pinigus“.[117] Taip yra grįžtama prie idėjos sukurti bendrą integruotą ES išorinių sienų apsaugos sistemą, kuri veiktų visose valstybėse ir vykdytų savo funkcijas valstybėse narėse nepaisant jų suvereniteto. Esamoje padėtyje FRONTEX mandatas gali būti plečiamas, kas suteiktų Agentūrai daugiau svertų veikti ES išorinių sienų apsaugos sferoje bei apjungti platų institucinį sienų apsaugos veikėjų spektrą. Tokiu būdu FRONTEX veikla, kuri yra vertinama kaip saugumizuojančios praktikos, įgaus centrinę poziciją Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos kontekste.

[117] European Commission, “State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity“. European Commission President Speech, SPEECH/15/5614. 2015.

IŠVADOS

Globalioje aplinkoje valstybių sienų kontrolė išlieka svarbi saugumo sfera ir vienas iš valstybingumo kriterijų. Europos Sąjunga yra unikalus atvejis, kada valstybių bendrija tarpusavyje panaikina fizines sienas ir kuria atvirą nevaržomo judėjimo erdvę. Visgi Bendrijos valstybėms išlieka aktualus bendrų išorės sienų saugumo užtikrinimas, o kylantys nauji iššūkiai – terorizmas, pilietiniai karai trečiose šalyse, nereguliari migracija ir kt. sudaro prielaidas ieškoti bendrų sprendimų. Taip 2004 metais buvo įkurta Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra – FRONTEX, kurios veikla buvo analizuojama šiame darbe per saugumizavimo praktikų bei praktikų analizės prieigas.

Darbe buvo formuojama bendra saugumizavimo ir praktikų analizės prieiga. Saugumizavimo teorija, formuota Kopenhagos mokyklos su Ole Weaver priešakyje, orientuota į diskurso tyrimą nėra pakankamai pajėgi analizuoti ES institucijų dėl jų kompleksiškos sąrangos bei diskurso formavimo neapibrėžtumo. Todėl siekiant tirti FRONTEX veiklą ES išorės sienų apsaugos kontekste buvo pasirinkta saugumizavimo praktikų prieiga, kuri akcentuoja institucijų veikimo būdus vietoje grėsmių komunikavimo. Saugumizavimo praktikos pasiūlytos Paryžiaus mokyklos atstovų ir plačiau analizuotos Thierry Balzacq nusako kiek kitokį saugumizavimo suvokimą, kuris skiriasi savo saugumo interpretavimu, veikėjų išskyrimu bei jų veiksmų vertinimu per saugumizavimo kategorijas. Visgi, saugumizavimo praktikos neturi aiškių metodologinių rėmų, kuriais galima būtų remtis analizuojant pasirinktą saugumo proceso veikėją. Todėl buvo siekiama derinti saugumizavimo praktikų prieigą su Emanuel Adler ir Vincent Pouliot suformuotomis praktikų analizės tyrimo gairėmis, kurios išskyrė praktikų identifikavimo bei tarpusavio ryšių elementus. Toks dviejų teorinių perspektyvų gretinimas pasirodė naudingas tyrimo eigoje siekiant identifikuoti FRONTEX veiklos praktikas bei jų dinamiką.

Tyrime buvo analizuojamos šešios pagrindinės FRONTEX funkcijos taikant suformuotą analizės modelį. Šios funkcijos remiantis jų analize bei gautomis išvadomis gali būtų identifikuojamos kaip saugumizavimo praktikos, tačiau tyrimas kartu atskleidė ir tokių praktikų skirtumus. FRONTEX bendrų operacijų koordinavimas bei greitojo reagavimo būriai (RABIT), kurie priskiriami pagalbos valstybėms narėms funkcijai, yra identifikuojamos kaip ekstraordinarios prigimties praktikos, kurios išeina iš įprastos ES išorinių sienų apsaugos sferos lyginant su kitomis funkcijomis, kurios turi tradiciškai įgyvendinamų veiksmų saugumo kontekste bruožų. Šios FRONTEX praktikos stipriai įtraukia saugumo dimensijos mechanizmus, kurie labiau primena karinių struktūrų veikimo metodus – greitasis reagavimas, žvalgyba, technologijų plėtra, visų valstybių privalomas dalyvavimas. Tokie

veiklos bruožai stipriai prisideda prie ES išorinių sienų saugumizavimo krypties įtvirtinimo formuodami sienų apsaugą siekiu apsaugoti (apginti ES erdvę), o ne kontroliuoti.

Kartu tokios FRONTEX veiklos praktikos kaip grąžinimo operacijos, mokymų organizavimas ar mokslinių tyrimų stebėsena daugeliu atvejų peržengia suformuotą Agentūros veiklos mandatą, kada yra aktyviai siekiama ne tik koordinuoti valstybių narių veiklą įvardytose srityse, tačiau formuoti sienų apsaugos užtikrinimo veiksmus pagal FRONTEX sudarytas veikimo/gerosios praktikos gaires. FRONTEX yra suformavimu veikimo praktikas, kurios leidžia gana tiesiogiai nustatyti mokslinių tyrimų sienų apsaugos sferoje darbotvarkę, mokymų organizavimo srityje yra įdiegę bendrą edukacinę programą, kuri yra taikoma plačiai valstybėse narėse, o grąžinimo operacijų srityje sudaro bendrų veikimo metodų sistemą. FRONTEX kartu išplečia veiklą už ES sferos ir siekia būti pagrindiniu formuotoju gerosios praktikos vis labiau veiklos patirtimi dalinantis su trečiosiomis šalimis kartu rengiant grąžinimo operacijas, organizuojant mokymus bei aktyviai įtraukiant į mokslinius tyrimus. Tai parodo FRONTEX saugumizavimo praktikų įsitvirtinimą ES išorinių sienų apsaugos kontekste. Taip FRONTEX perteikia ES išorinių sienų saugumizavimo logiką išplėsdama saugumizavimo erdvę už ES išorinių sienų ribų.

Taip pat analizuojant praktikų tarpusavio ryšius buvo nustatyta, kad rizikos analizė yra kertinis FRONTEX veiklos elementas. Būtent nuo rizikos vertinimų analizės prasideda daugelio kitų FRONTEX funkcijų įgyvendinimas (išskyrus grąžinimo operacijas). Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad FRONTEX atliekami rizikos vertinimai yra pateikiami ES valstybėms narėms, ES Komisijai bei viešinamos FRONTEX oficialiame tinklapyje, kas kartu parodo FRONTEX galimybes paveikti ES išorės sienų apsaugos politikos pagrindinius formuotojus bei prisidėti prie diskurso formavimo. Kartu svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad FRONTEX praktikų ryšiai daugiausiai yra susiję simbiotiniais ryšiais, kada vienos praktikos stipriai nepersipina, tačiau įgalina viena kitą. Tai svarbu žvelgiant ir iš saugumizavimo praktikų perspektyvos, kada institucinis veikėjas konsoliduoja savo veiklą viena kryptimi, siekdama įsitvirtinti tam tikroje saugumo sferoje. Nors tarpusavio ryšių analizės pateikimas nesuteikia gilių įžvalgų pačioje saugumizavimo praktikų plotmėje, tačiau leidžia identifikuoti svarbiausias institucijos praktikas, kurios turi didžiausią poveikį saugumizauojamam objektui.

Darbe taip pat siekta įvertinti FRONTEX vaidmenį ES išorinių sienų saugumizavimo procese. FRONTEX būdama decentralizuota ES agentūra yra gana savarankiška veikti ir yra daugiausia priklausoma nuo valstybių narių bei ES Komisijos, kurių atstovai sudaro FRONTEX Vykdomąją tarybą. Europos Parlamentas nėra tiesiogiai įtraukiamas į FRONTEX veiklą, tačiau išlaiko svarbų kontrolės mechanizmą – finansinių išteklių suteikimą. FRONTEX yra įsitraukusi į glaudų

bendradarbiavimą su ES valstybėmis narėmis, tarptautinėmis organizacijomis, kitomis ES agentūromis bei trečiosiomis šalimis, tokiu būdu yra įtvirtinamas FRONTEX svarbus vaidmuo ES išorinės sienų apsaugos kontekste. Kartu galima pastebėti Agentūros įsigalėjimą ES sienų apsaugos procesuose Europos migrantų krizės kontekste, kada FRONTEX aktyviais veiksmais vykdo stebėseną, koordinuoja bendras operacijas. Agentūros svarbą atsakant į kilusius iššūkius patvirtina ir žymus FRONTEX biudžeto padidinimas bei kilę nauji siūlymai ES politikų tarpe reformuoti FRONTEX mandatą sudarant bendrą sienų apsaugos sistemą, kuri FRONTEX suteiktų jurisdikciją veikti visose ES valstybėse narėse.

Visame darbe buvo siekta analizuoti FRONTEX per saugumizavimo praktikų prieigos sugretinimą su praktikų analizės elementais. Tyrimo eigoje FRONTEX funkcijos buvo identifikuojamos kaip saugumizavimo praktikos, o praktikų analizės praktikų identifikavimo elementai, nors nepateikę ryškių įžvalgų sutvirtino praktikų atpažinimo galimybes. Vertingiausias praktikų analizės įnašas pasirodė esąs praktikų ryšių analizės pjūvio taikymas, kada buvo atskleistos FRONTEX saugumizavimo praktikų tarpusavio sąveikos kas leido pastebėti rizikos analizės vieną centrinių pozicijų FRONTEX veikloje. Toks indelis į saugumizavimo praktikų prieigą yra naudingas, kadangi iki tol saugumizavimo praktikų tyrimai apsiribodavo praktikų identifikavimu bei jų ypatybių tyrimu nesiekiant įvertinti tarpusavio ryšių. Taip pat pasirinkta prieiga pasirodė naudinga analizuoti technokratinę instituciją ES kontekste, kada saugumizavimo praktikos leidžia gilintis į veikėjo esminius veikimo būdus. Visgi remiantis saugumizavimo praktikų prieiga išlieka gana sudėtinga vertinti FRONTEX vietą ES išorinių sienų apsaugos kontekste.

Tolimesniuose tyrimuose būtų vertinga analizuoti FRONTEX poziciją ES institucinėje sąrangoje. ES yra plati įvairių institucijų sąveikų erdvė, kurioje nė vienas iš veikėjų nėra visiškai autonomiškas veikti. Kartu saugumizavimo praktikų prieiga yra vertinga analizuojant tokias institucijas tik turint tiksliai apibrėžtą institucijos poziciją, todėl svarbu sudaryti saugumizavimo praktinėje prieigoje veikėjo apibrėžimo galimybes. Taip pat atsižvelgiant į FRONTEX rizikos analizės vertinimo svarbą FRONTEX veikloje ir ES išorės sienų saugumizavimo sferoje yra naudinga pateikti gilesnę šios FRONTEX funkcijos analizę, kas galimai atskleistų FRONTEX veiklos svarbą ne tik saugumizavimo praktikų bet ir FRONTEX kaip politikos formuotojo galimybes. Kartu saugumizavimo praktikų prieigos tolimesniuose tyrimuose toliau verta siekti tarpdisciplinišKumo ir analizės galimybių įtraukiant naujus analizės metodus, formuoti sociologinius tyrimo modelius, kurie išplėstų saugumizavimo praktikų prieigos aiškinamąsias galimybes.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Adler, Emanuel ir Pouliot Vincent, *International Practices*, Cambridge University Press, 2011.
2. Adler, Emanuel ir Pouliot Vincent, „International Practices“, *International Theory*, Vol. 3, Is. 1, 2011.
3. Balzacq, Thierry, Basaran, Tugba, Bigo, Didier ir Guittet, Emmanuel-Pierre, „Security Practices“, *International Studies Encyclopedia Online*, 2010.
4. Balzacq, Thierry, „Securitization theory: How security problems emerge and dissolve“, PRIO New Security Studies, Routledge, London, 2011.
5. Balzacq, Thierry ir Guzzini Stefano, „What Kind of Theory – if any – is Securitization?“, *International Relations* 29(1), 2015.
6. Balzacq, Thierry, „The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context“, *European Journal of International Relations. SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research*, Vol. 11(2), 2005, 184.
7. Butler, Ally, Security and the „Smokeless War“: A Critical Look at „Security as Speech Act“ Theory via Internet Security in China, *On Politics*, University of Victoria, Vol. 2. No. 2, 2007.
8. Carrera, Sergio, „The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Chanllenges of Irregular Immigration in the Canary Islands“, *Center for European Policy Studies*, Working document No. 261, 2007.
9. Jorry, Helene, „Construction of the European Institutional Model for Managing Operational Coopretion at the EU`s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?“ *CEPS Challenge programme*, Research Paper No. 6, 2007.
10. Janeliūnas, Tomas ir Tumkevič Agnija, „Securitization of the Energy Sectors in Estonia“, Lithuania, Poland and Ukraine: Motives and Extraordinary Measures, *Lithuanian Foreign Policy Review*, Vilnius, 2013 (30).
11. Hajer, Maarten A., *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization of the Policy Process*, Oxford University Press, 1995.
12. Huysmans, Jeff*, „*Revisiting Copenhagen” Kn. Johan Eriksson, *Observers or Advocates?: On the Political Role of Security Analysts*, Cooperation and Conflict 34, No. 3, 1999.
13. Lutterbeck, Derek, „Policing migration in the Mideterranean“, *Miditerranean Politics*, Vol. 11 No, 1, 2006.

14. Leonard, Sarah, „EU Boarder Security and Migration into the Europoean Union: FRONTEX and securitization through practise“, *European Security*, Vol. 19(2), 2010.
15. Leonard, Sarah, „A New Internal Security Actor is Born: The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutional Design in the European Union“,Workshop 28: „Institutionalising Euro pean Cooperation in the Area of Internal Security“, *ECPR 2009 Joint Sessions*, Lisbon, 2009 April 14-19.
16. Leonard, Sarah, „The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”, *Journal of Contemporary European Research.* Vol. 5, Is. 3, 2009.
17. McSweeney, Bill, „Security, Identity and Tnterests. A Sociology in International Relations“, *Cambridge Universsity* Press, Endinburgh, 1999.
18. Neal, Andrew W., Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, JCMS Vol. 47, No. 2, 2009.
19. Nelson, Rick “Ozzie”, Conley, Heather A., Schaffer, Teresita C., Bodurian, Ben, Jamie, Kraut, Cipoletti, T.J., Dukkipati, Uttara, Walker, Robin J.,Rajca, Ania, „Border Security in a Time of Transformation: Two International Case Studies—Poland and India“. *Center for Strategic and International Studies*, Washington, 2010.
20. Pouliot, Vincent, „The Logic of Practicality: A Theory of Practise of Security Communities“, *International Organization* (62) 2, 2008.
21. Šulovic, Vladimir, „Meaning of Security and Securitization Theory“, *Belgrade Center of Security Policy*, Belgrade, 2010.
22. Van Dijck, Dominique, „Is the EU Policy on Illegal Immigration securitized? Yes of Course! A study into dynamics of institutionalized securitization.“ Paper presented at „3rd Pan-European Conference on EU Politics“, Istambul, 2006 September 21-2

Ataskaitos ir programos

1. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2006“. Warsaw: FRONTEX. 2007.
2. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2007“. Warsaw: FRONTEX, 2008.
3. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2008“. Warsaw: FRONTEX, 2009.
4. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2009“. Warsaw: FRONTEX, 2010.
5. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2010“. Warsaw: FRONTEX, 2011.
6. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2011“. Warsaw: FRONTEX, 2012.
7. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2012“. Warsaw: FRONTEX. 2013.

8. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2013“. Warsaw: FRONTEX. 2014.
9. FRONTEX, „FRONTEX General Report 2014“. Warsaw: FRONTEX, 2015.
10. FRONTEX, „FRONTEX Annual Risk Analysis 2008“. Warsaw: FRONTEX, 2008.
11. FRONTEX, „FRONTEX Annual Risk Analysis 2010“. Warsaw: FRONTEX, 2010.
12. FRONTEX, „FRONTEX Annual Risk Analysis 2012“. Warsaw: FRONTEX, 2012.
13. FRONTEX, „FRONTEX Annual Risk Analysis 2015“. Warsaw: FRONTEX, 2015.
14. FRONTEX, „FRONETX Programme of Work 2011“. Warsaw: FRONTEX, 2010.
15. FRONTEX, „FRONETX Programme of Work 2012“. Warsaw: FRONTEX, 2011.
16. FRONTEX, „FRONETX Programme of Work 2015“. Warsaw: FRONTEX, 2014.
17. FRONTEX, “RABIT Operation 2010 Evaluation Report“. Warsaw: FRONTEX, 2011.

Internetiniai šaltiniai

1. Lear Europe: Euducational open e-tools. www.learneurope.eu/index.php?cID=318
2. Oficialus Lietuvos Respublikos Policijos departamento tinklapis. http://www.policija.lt/index.php?id=10720
3. Oficialus FRONTEX tinklapis. http://frontex.europa.eu/
4. Oficialus Europos Sąjungos tinklapis. http://europa.eu

Kiti šaltiniai

1. Council of European Union, “Thesaloniki Presidency Consultations 19 and 20 June”. 2003.
2. Council of European Union, „Plan for the management of the external borders of the EU“, Council document 10019/02, 2002.
3. *Cambridge Academic Content Dictionary*, Cambridge University Press, 2008.
4. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros Steigimo reglamentas. Europos Sąjungos Taryba (EB) Nr. 2007/2004, 2004 m. spalio 26 d.
5. Oficiali Europos Sąjungos intersneto svetainė, „Europos Parlamento, ES Tarybos ir Europos Komisijos bednras pareiškimas dėl decentralizuotų
6. European Commission, „Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration“. European Commission Press Release, IP/15/4813, 2015.
7. European Commission, “State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity“. European Commission President Speech, SPEECH/15/5614. 2015.

8. European Union Commission, „Comunication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration“, COM(2001) 672, 2001.

SUMMARY

The master thesis „European Union external borders securitization practices: FRONTEX case study“. The main purpose of the thesis is to analyze and evaluate FRONTEX functional practices and place in the European Union external borders securitisation process. The core objectives of this paper are to discuss securitization theory raised by Copenhagen School of thought and form securitization practices analysis model involving practice analysis methods. Also to examine FRONTEX practices and their features applying already formed securitization practice analysis methods. Finally, evaluate FRONTEX role and influence to the European Union external boards securitization.

The European Union is a unique example how sovereign states come to the community opening its internal borders but at the same time raising importance to secure its external borders working together. In the last decade of 20th century EU experienced a large number of immigrant inflow. As a pull factor for immigrants to come was previous „open border“ policy, security and better prospects to guaranty for yourself and your relatives well-being. But EU member states started to realize that external borders lack control and 9/11 attacks in the United States just fired up a discussion to secure EU borders. For that in 2004 FRONTEX was founded by the European Union Council regulation. FRONTEX as an EU Agency received many tasks and responsibilities to act the sphere to secure EU external borders. Unfortunately, FRONTEX proactive involvement in these processes is undermined arguing that Agency is not a decision-making body which would form the EU external borders protection agenda. Nonetheless, securitization practices theoretical approach underlined by Paris School and mainly by scholars as Didier Bigo and Thierry Balzacuq gives a perspective to see securitization more through the sociological point of view mostly concentrating into actors activities in certain security plane. On the basis of that FRONTEX functions were analyzed using such a research direction involving practice analysis methods to form more comprehensive approach.

The main finding of this research is that FRONTEX activities in the sphere of EU external borders protection can be identified as securitization practices. Also, it was found that risk analysis and assessment made by FRONTEX is a core Agency`s activity from which almost all other functions starts. Such risk analysis is presented to EU member states, EU institutions and made public on the FRONTEX official website. That give to the Agency a channels to affect the whole EU external borders protection policy. Also, it was found that FRONTEX influence is getting more profound with the discussion raised in EU during ongoing European Migration crisis to give FRONTEX more executive powers for Agency to act under a supranational mandate in EU.

The main recommendation derived from thesis: to continue research on securitization practices approach with could be valuable to security studies analysis complex security issues. Also, it would be appropriate to analyze FRONTEX paying more attention to its activities and possible influence. The main direction here could be analyzing an institutional structure of EU external borders protection narrative.

This work should contribute to the relevant discussions about the EU external borders security and give a deeper understanding of FRONTEX activities. As well effort to form more comprehensive securitization practice approach involving practice analysis methods can encourage scholars to take part in the search for the methodological formation of securitization practices.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas „Europos Sąjungos išorinių sienų saugumizavimo praktikos – FRONTEX atvejo analizė“ magistro darbas yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Agnius Stanulis (parašas)