

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Patricie Selecká

**Analýza postavení agentury Europol v kontextu konceptu
principál–agent**

Diplomová práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Analýza postavení agentury Europol v kontextu konceptu principál–agent vypracovala samostatně a citovala jsem všechny uvedené zdroje.

V Olomouci dne 31. března 2021

.....

Bc. Patricie Selecká

Poděkování

Tímto bych velmi ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce Mgr. et Mgr. Ondřeji Filipcovi, Ph.D., za jeho cenné rady a trpělivost při vypracovávání této práce.

Obsah

1. Koncept principál–agent	10
1.1 Nástin důležitosti konceptu v evropských agenturách a vysvětlení konceptu.....	10
1.2 Předpoklady P–A teorie	11
1.3 Teorie delegace	12
1.4 Problémy zastoupení	14
1.5 Kontrola v rámci A–P vztahu.....	16
2. Evropské agentury.....	20
2.1 Historický vývoj.....	20
2.2 Přínos agentur v jednotlivých oblastech.....	22
2.3 Právní základ agentur.....	26
2.4 Členění agentur.....	29
2.5 Meroniho Doktrína a případ Romano	29
3. Vývoj spolupráce v trestních věcech na úrovni Unie a vznik agentury Europol	33
3.1 Historie vzniku spolupráce v oblasti trestních věcí.....	33
3.2 Trevi.....	35
3.3 Vznik agentury Europol a jeho hlavní cíle.....	36
3.4 Organizace a struktura agentury Europol.....	38
3.4.1 Orgány agentury Europol	39
3.4.2 Fungování agentury Europol.....	40
4. Aplikace konceptu principál–agent na agenturu Europol	42
4.1 Odpovědnost a kontrola agentury Europol.....	42
4.2 Autonomie Europolu	45
4.3 Dohled a audit	47
4.4 Strategie Evropské komise 2020–2025	50
Závěr	53
Seznam použitých zdrojů	57
Shrnutí / Abstract	65
Klíčová slova / Keywords	66

Seznam použitých zkratk

Europol	Evropský policejní úřad
P–A koncept	Koncept principál–agent
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
Rada EU	Rada Evropské unie
Multiple principals	Vícero principálů

Úvod

Téma evropských agentur je v současnosti značně aktuální. Přestože jsou agentury poměrně nové subjekty v rámci Evropské unie, během pár let se projevila jejich velká užitečnost a využitelnost. Odbornost a znalost, jež agentury poskytují, slouží jako velmi dobrý nástroj pro řádnou informovanost a také jako určitý vliv na daná rozhodnutí. Na taková rozhodnutí, kde je potřeba kvalitního a odborného posudku. Na druhou stranu, fungování evropských agentur se nezdá být až tak jasné a přehledné v kontrastu s hlavními evropskými institucemi. Proto je to jistě vhodné téma ke zkoumání. Samotné téma agentur je však agenda velmi obsáhlá. Proto je práce soustředěna na jedinou agenturu, a to Evropský policejní úřad (dále jen „Europol“), tedy spolupráce členských států v policejní oblasti a trestních věcech. Europol je agentura, kterou ne všechny státy mohou brát plně v kladném smyslu, protože zasahuje do velmi citlivé oblasti, a tak se jeví být dobrým kandidátem pro bližší zjištění jeho fungování a kontroly. Avšak pro správné pochopení jeho fungování je nezbytné vědět, na jakém principu funguje, jaké má pravomoci, v jakém vztahu se nachází vůči institucím a subjektům EU, jak je kontrolován a kdo má pravomoc nad ním dohlížet. Na tuto otázku pomůže odpovědět právě koncept principál–agent (dále jen „P–A koncept“), který je jaksí obecně definován, a to právě vztahem mezi aktéry (principálem a agentem).

Hlavním cílem je tedy analyzovat postavení agentury Europol v kontextu P–A konceptu. Práce je vedena zejména třemi výzkumnými otázkami, kdy odpověď na ně by měla objasnit postavení agentury a aplikaci P–A konceptu na agenturu Europol, a tedy i jeho fungování jako takového. První otázka zní „Jaké je postavení agentury Europol mezi ostatními evropskými agenturami?“ Druhá otázka je: „Jaká specifika přináší aplikace P–A konceptu na agenturu Europol?“ A třetí, hlavní otázka: „Do jaké míry lze vůbec koncept principál–agent aplikovat na tuto agenturu?“ Mezi vedlejší cíle lze zařadit odpovědi na to, jak je agentura vnímána, jaká jsou zde úskalí a čím je Europol tak významný či důležitý, že v minulosti byly často diskutovány jeho pravomoci a jeho odpovědnost jako taková.

Práci je možno považovat za případovou studii explanatorní, kdy je pro pochopení cíle nutno rozebrat jisté pojmy a vztahy. Výsledek této práce má lépe objasnit fungování Europolu pomocí aplikace P–A konceptu na tuto agenturu. Tedy vztahy, které nejsou již tak obecně známé a informace o nich nejsou snadno dostupné. Pro provedení analýzy směřující k naplnění hlavního cíle je nutné porozumět určitým pojmům, jako je P–A koncept, pojem evropských agentur a samotné agentuře Europol. Za tímto účelem je práce strukturována tak,

aby došlo nejprve k pochopení P–A konceptu, konceptu evropských agentur a také významu a činnosti Europolu. Proto je v těchto kapitolách zejména uplatňován deskriptivní přístup a jsou zde vysvětleny nezbytné pojmy a informace dle relevantních zdrojů, jako jsou samotné dokumenty ES/EU, oficiální webové stránky či odborné články. V rámci těchto částí je usilováno o komplexnost a zmapování širokého množství zdrojů. Teprve tehdy se lze následně posunout a zaměřit se na aplikaci P–A konceptu na tuto evropskou agenturu. V poslední kapitole dochází k prvním srovnáním, kdy lze pozorovat, jak jednotliví principálové kontrolují určité oblasti agentovy agendy. V této kapitole je zejména nezbytné kritické uvažování pro posouzení a zhodnocení aplikace P–A konceptu na agenturu Europol. Kapitola by měla pomocí analýzy zjistit, do jaké míry je možné tento koncept aplikovat na Europol a jaké jsou specifikace v případě aplikace P–A konceptu na Europol. V tomto případě tedy, jak je agent kontrolován, kdo je oprávněným principálem (v tomto případě se jedná o vícero principálů) na agenta dohlížet a kontrolovat ho a případné možné problémy v zastoupení, které mohou vzniknout. Jednoduše řečeno, poslední kapitola je ta část práce, ve které je aplikována teorie na konkrétní případ Europolu, a jsou vyvozeny implikace pro teorii samotnou.

Práce je rozdělena do čtyř přehledných kapitol. První kapitola se zabývá definicí P–A konceptu, tak aby došlo k porozumění možnosti aplikace tohoto konceptu na evropskou agenturu Europol. V textu je nastíněn vývoj P–A konceptu, vztah mezi aktéry a také jeho důležitost v evropských agenturách. Kapitola vysvětluje teorii delegace související s konceptem, zaměřuje se na předpoklady daného konceptu i na možné problémy uvnitř vztahu mezi principálem a agentem a důslednou kontrolu agenta. Druhá kapitola rozebere evropské agentury. V textu je vysvětleno, jak vznikaly a z jakého důvodu vlastně byly zřízeny. Je vysvětlen jejich přínos, jak se postupně začaly členit a do jakých oblastí zasahují. Rozsudky Soudního dvora Evropské unie jsou v mnoha oblastech při utváření a výkladu práva stěžejní a evropské agentury nejsou výjimkou, proto není opomenuta ani tzv. Meroniho doktrína, která je významným mezníkem pro teorii delegace a přenos pravomocí či případ Romano. Tedy se jedná o důležitý rozsudek pro P–A koncept samotný. Následně je ve třetí kapitole rozebrán Europol jako agentura, která se soustředí na spolupráci v policejní sféře a trestních věcech. Je zde rozebráno, z jakého důvodu agentura vznikla a také co předcházelo jejímu samotnému zřízení. Nicméně vznik této agentury neměl zrovna lehký průběh a v práci je vysvětleno, proč tomu tak bylo. Cílem je zjistit, jaké jsou cíle Europolu, a v neposlední řadě jak je tato agentura organizována, strukturována a jak funguje. Což je další z důležitých

informací, které jsou stěžejní pro porozumění výsledku výzkumu. Po vysvětlení všech nezbytných informací a údajů se čtvrtá kapitola věnuje právě aplikaci P–A konceptu na agenturu Europol. Je tedy popsáno, vůči komu má Europol odpovědnost, jakým způsobem je tento agent kontrolován a do jaké míry je autonomní. Taky je vysvětleno, jaké problémy mohou vznikat právě při aplikaci P–A konceptu na Europol, a jak mohou samy členské státy ovlivnit fungování této evropské agentury.

Za nejdůležitější podklady pro tuto diplomovou práci považuji zejména dokumenty a legislativu Evropského společenství / Evropské unie, kde je také „zakotven“ Evropský policejní úřad a další nařízení související s jeho fungováním. Dalšími významnými zdroji byly zejména zahraniční články, které jsou na dané téma poměrně rozsáhlé, i když bylo občas docela náročné relevantní informace dohledat. Poměrné stěžejní byly články od Fabrizio Gilardiho, kdy za opravdu přínosný považuji článek s názvem „*Principal–Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*“, který rozsáhle hovoří o P–A konceptu a byl v práci využit zejména při vysvětlení této teorie. Lepší pochopení P–A konceptu i možné problémy ve vztahu mezi principálem a agentem mi pomohl objasnit článek od Dietmara Brauna a Davida H. Gustona, s názvem „*Principal–agent theory and research policy: an introduction*“. Zde je vysvětlen jak základ tohoto konceptu, tak právě možné komplikace, které mohou být jeho součástí. Dalším výborným zdrojem v oblasti teorie principál–agent je kniha *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky* od Ondřeje Filipce, který zde komplexně hovoří o P–A konceptu, jeho problémech, motivačních strukturách či kontrole agenta, a významně tak přispěl k objasnění nezbytných pojmů souvisejících se zmíněným konceptem. V případě získání informací v oblasti Europolu je jednoznačně význačný zahraniční článek od Tonyho Bunyana s názvem „*Trevi, Europol and the European state*“, který pojednává jednak o vzniku Europolu jako takovém, ale zaměřuje se i na postupný vývoj spolupráce v trestních věcech právě před vznikem samotné agentury. Je proto využit při třetí kapitole, která o Europolu pojednává.

Ačkoliv existují mimo jiné také dokumenty, smlouvy, příručky a webové stránky o agenturách, nenarazila jsem na žádný zdroj, který by byl ucelený a komplexní, a zahrnoval tak podrobné fungování agentury i s jeho vztahy vůči evropským institucím a subjektům jako takovým. Respektive nenašla jsem spojení konkrétní agentury jako takové právě s teorií principál–agent, tedy konceptem, který je stěžejní pro fungování celé agentury a je jejím základem. Z tohoto pohledu se zdá být tento výzkum užitečný v tom smyslu, že je výsledkem shromažďování a analýzy nespočtu druhů zdrojů, a dává tak alespoň stručný přehled toho, jak

taková agentura vzniká, funguje, kdo nad ní má dohled a kontrolu a celkově jak je koncept principál–agent uchopen a zformován v souvislosti s Evropským policejním úřadem.

1. Koncept principál–agent

Teorie konceptu principál–agent má svůj původ v USA, a to právě v ekonomii, kdy vznikl v rámci ekonomických behaviorálních studií. P–A koncept je používán ve velmi širokém měřítku jak ve firmách, tak v oblasti politických věd, korupce či oblasti veřejné správy a účetnictví. Již v 60. a 70. letech 20. století je právě v USA kladen důraz na zavedení nových institucí, tedy agentur. Ve Spojených státech amerických je tedy využíván déle než v Evropě. Jak nová forma institucí, tak P–A koncept se rozšířil v Evropě až později.¹ Právě sem se teorie dostala až v druhé polovině 20. století a na instituce EU je aplikována zhruba posledních třicet let. Kapitola se zaměřuje na význam a poukázání důležitosti konceptu, na jeho předpoklady a funkci. Dále je v práci rozebrána teorie delegace související s P–A konceptem a také možné problémy vznikající v tomto vztahu.

1.1 Nástin důležitosti konceptu v evropských agenturách a vysvětlení konceptu

P–A koncept je neodmyslitelný právě i na úrovni Evropské unie. Je jeho nedílnou součástí a hraje stěžejní roli u evropských agentur. Evropská unie jako taková je považována za tzv. *další krok delegace*. U agentur na jedné straně stojí *státy – principálové* delegující pravomoci, kdy státy delegovaly prostřednictvím smluv pravomoci na evropské instituce, a ty pak delegovaly některé pravomoci dále, na *agentury – aktéry*, od kterých však očekávají jakousi zodpovědnost při provádění jednotlivých politik (právě to může vést k určitým problémům, kterým se snaží vyvarovat pomocí kontrolních mechanismů).² Ve speciálním čísle *European Journal of Political Research* byly parlamentní demokracie označeny jako tzv. „*řetězce delegace*“ (*chains of delegation*) a byl prozkoumán každý řetězec skrz P–A přístup.³ Obecně je tvrzeno, že v systémech zaměřujících se na volbu kandidátů je odpovědnost takových politiků vůči institucím větší než u systémů, které jsou spíše orientovány na samotné strany.⁴

Jak už jsme z výše uvedeného pochopili, v tomto specifickém konceptu se setkáváme se dvěma stěžejními aktéry, kdy je moc spíše řazena hierarchicky než v rovnováze.

¹ FILIPEC, Ondřej. Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management. *Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology*, 2018, 8(1), s. 154–155.

² BERGMAN, Torbjörn. The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability. *European Journal of Political Research*, 2000, 37(3), s. 415–429.

³ GILARDI, 2001: Principal–Agent Models Go to..., s. 6.

⁴ LONGLEY, Neil. Legislative Systems with Absolute Party Discipline: Implications for the agency Theory Approach to the Constituent–Legislator Link. *Public Choice*, 1998, 97, s. 121–140.

Principálem na straně jedné, který má určitou moc, a agentem, na kterého je daná moc delegována. Funguje mezi nimi složitý provázaný vztah, který je založen na vzájemné spolupráci.⁵ Jedná se o zastupitelský vztah, kdy prakticky principál volí agenta jako svého zástupce. Principál disponuje určitými zdroji, ale potřebuje agenta, který zvolí vhodné zdroje a bude ochoten zastávat zájmy svého příkazce – principála. Jedná se tedy o společenský vztah, který funguje na bázi delegace.⁶ Vztah založený na podřízenosti a nadřízenosti, který je určitého ekonomického rázu či má sloužit ke snížení nákladů. Nicméně jde o vztah, ze kterého oba aktéři profitují. Principál, který bude mít určitou věc vyřízenou a hotovou, a agent, který za to dostane odměnu v určitém smyslu. Je zde zodpovědnost agenta, kdy plní úkoly uložené principálem. Principál má tu moc, že svými rozhodnutími ovlivňuje agenta a dává podněty k tomu, jaké činy může agent provádět. A pobízí ho k různým typům pobídek. Právě tento proces strukturovaných pobídek agentovi je ústřední myšlenkou P–A konceptu. Principálova rozhodnutí, která mají přímo vliv na strukturu pobídek agenta učinit různé typy kroků a postupů, mezi nimi zakládá smlouvu ve smyslu konceptu principál–agent. Zjednodušeně můžeme říci, principál i agent se navzájem ustanovují. Principál nemůže být bez- agenta a naopak. Lze tedy říci, že koncept principál–agent nám udává soubor aktérů, možné kroky, které mohou provádět a jak mohou hodnotit a vyhodnocovat důsledky takových kroků a akcí.⁷

1.2 Předpoklady P–A teorie

P–A teorie musí mít určitý řád, pravidla a předpoklady. Co je tedy nezbytné k tomu uzavřít takový vztah a co je jeho součástí? Pro využití P–A konceptu Garry J. Miller stanovuje šest předpokladů, které zahrnují jednak *vliv agenta*, který určitým způsobem svými činy a akcemi ovlivňuje výstup, tak *informační asymetrie*, kdy principál vidí právě výstupy agenta, má tak možnost je kontrolovat (i když by zde byla velká nákladnost). Dalším předpokladem je *asymetrie priorit*, kde může docházet k rozlišnému upřednostňování priorit mezi dvěma aktéry. Čtvrtým bodem je *iniciativa ležícího na straně jednotného principála*, kdy by měl principál jednat rozumně a konzistentně a měl by být připraven nabídnout agentovi smlouvu.

⁵ POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič–zástupce. *Středoevropské politické studie* [online]. 2017, 3–4, s. 218 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na <<https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/9037/8464>>.

⁶ DIETMAR, Braun a GUSTON, H. David. Principal–agent theory and research policy: an introduction. *Science and- public policy* [online]. Září 2003, 30(5), s. 303 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na <https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7A523369F205.P001/REF.pdf>.

⁷ GAILMARD, Sean. Accountability and Principal–Agent Models. *Oxford Handbook of Public Accountability* [online]. Srpen 2012, s. 3–4 [cit. 2020-10-29]. Dostupné na <[https://www.law.berkeley.edu/files/cs/sl/Gailmard_-_Accountability_and_Principal-Agent_Models\(2\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/cs/sl/Gailmard_-_Accountability_and_Principal-Agent_Models(2).pdf)>.

Předposledním bodem je *zpětná indukce založená na sdílené znalosti*, kdy oba aktéři jsou si vědomi pravidel a veškerých informací. A posledním předpokladem je *vyjednávací ultimátum*, kdy se jedná o možnost principála, aby agent provedl co nejlepší řešení může, má pravomoc k tomu dát agentovi nabídku „ber, nebo neber“.⁸

Jak už bylo zmíněno výše, vztahy mezi aktéry jsou vždy řízeny smlouvou, které vymezují podmínky konkrétního vztahu. Tedy jestli jsou smlouvy přímo implicitní, nebo pouze informativní, založené na nepsané dohodě. Kdy strany preferují spíše dohody volnějšího charakteru, které umožňují agentovi jednat dle stanoveného cíle, ne však s přesně závazným postupem. V opačném případě při striktnějších formách dohod může být agent limitován restrikcemi různého charakteru, což může být pro agenta nevýhodné. To může také v určitém případě snížit efektivitu smyslu daného delegování pravomocí.⁹ Aby byl principál principálem, musí mít oprávnění udělit určitou pravomoc a také možnost ji odejmout. Pouhá způsobilost uzavřít smlouvu nedělá aktéra principálem, musí být splněna podmínka možnosti znovu pověření odejmout. Na druhé straně, agent tedy získá určité podmíněné zmocnění skrze principála, ale z toho ještě nemusí vyplývat, že agent provede přesně to, co principál chce. Což může vést k určitým problémům v zastoupení.¹⁰

Již ze začátku této práce je poměrně dobře vidět, jak velký rozsah P–A koncept má a jak neodmyslitelně důležitou roli hraje v rámci Evropské unie i uvnitř jednotlivých států. Nicméně také lze upozorovat rozsáhlost tohoto vztahu, jeho možné „mezery“ či to, že je potřeba velmi detailně dbát jak na samotné uzavírání tohoto vztahu, tak na jeho řádné provedení. Tato teorie zahrnuje mnoho prvků, které je potřeba zhodnotit a správně provést. Od samotného výběru, který by měl být zrealizován co nejpreciznějším způsobem, přes nejdůležitější rámec podmínek domluvených ve smlouvě až po samotné provádění a kontrolu činnosti agenta.

1.3 Teorie delegace

P–A koncept je celý postavený na teorii delegace, tedy je nutné si tuto teorii přiblížit. P–A koncept v několika bodech vysvětluje, proč je právě vhodný princip delegace. Stručně a

⁸ MILLER, J. Gary. The political evolution of principal–agent models. *The Annual Review of Political Science*. 2005, (8), s. 205–206.

⁹ KASSIM, Hussein a MENON, Anand. The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*. Únor 2003, 10(1). s. 123–125.

¹⁰ HAWKINS, G. Darrin a kol. *Delegation and agency in international organizations*. 1. vydání. USA: Cambridge University Press, 2006, s. 7.

jednoduše se jedná o několik výhod spojených s jeho funkčností, racionalitou a politickými benefity.

Z hlediska funkčnosti a racionality je to princip zvolený právě na doplnění nedostatků v rámci institucionálních struktur a může vyplnit určité mezery v takovém systému. Když se podíváme blíže na využití principu na úrovni samotné Evropské unie, Mark A. Pollack i další autoři poukazují na výhody spojené právě s přenesením pravomocí na nadnárodní entity. Jako první nelze opomenout zmínit jakýsi supranacionální dohled v rámci mezinárodních závazků, kdy právě nadnárodní orgán dohlíží na jednání a chování dalších aktérů a informuje je. Příčinou toho je snižování nákladů.¹¹ Další ze světlých stránek principu delegace je, že je jakousi odpovědí na požadavek ohledně zvýšení regulace institucionální struktury ze strany nadnárodního orgánu prováděného politicky neutrální cestou.¹² Třetí výhodou spojenou s výše uvedeným principem je větší stupeň jistoty aktérů – smluvních stran, kdy tímto supranacionální orgán vyřeší jakýsi problém neúplnosti smluv.¹³ Jako čtvrtý bod nelze opomenout zmínit legislativní pravomoc nadnárodního orgánu iniciovat právo. To může mít přínosy zejména v technicky náročných oblastech a posílení práv odbornou analýzou,¹⁴ také ovšem v přenosu odpovědnosti a vině za určité činy,¹⁵ kdy není nezvyklé obviňování „Bruselu“ mezi národními politikami. Další výhodou spojenou s iniciací práva je zajištění určité kontinuity v utváření politiky.¹⁶

Stejně jako v ekonomice se P–A teorie objevila i v politické vědě, kde má své neodmyslitelné místo. Oba aktéři jsou důležitou součástí politických organizací uvnitř i mezi nimi. Obecně můžeme tvrdit, že ředitelé agentur přenášejí určitá oprávnění na agenty, aby zachovali jejich politické preference, na tom není nic překvapivého. Bohužel i zde se setkáváme s možnými budoucími problémy vyplývajícími z tzv. *asymetrie informací*. Ta vyplývá z nejistoty principála, že agent nemusí vždy jednat v souladu s principálovou vůlí. Ředitelé se mohou delegovat na dalšího ředitele, což má vést ke zvýšení důvěryhodnosti svých závazků, jelikož budou také sami vázáni. To poukazuje na jakýsi dlouhodobý závazek a

¹¹ KASSIM a MENOM, *The principal–agent approach and...*, s. 123.

¹² SCHUTZE, R. *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University, 2012, s. 126.

¹³ THATCHER, M. *European regulation, European Union: Power and Policy-Making*. 3. vydání. Londýn: Routledge, 2006, s. 217.

¹⁴ POLLACK, M. A. *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*. *International Organization*, 1997, 51(1), s. 103.

¹⁵ THATCHER, Mark. 2002, s. 111, citováno dle FILIPEC, Ondřej. *Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management*. *Baltic Journal of European Studies*, 2018, 8(1), s. 154–175.

¹⁶ GILARDI, F. *Delegation to independent regulatory agencies: in sights from rational choice institutionalism*. *Swiss Political Science Review*, 2002, 8(1), s. 101.

předcházení náhlých a nečekaných rozhodnutí, což samo o sobě působí věrohodně. Z nevýhod vyplývajících z asymetrie informací se také zavádí určité motivační struktury a kontrolní mechanismy včetně účast třetích stran a monitoringu činnosti agenta. Politologové věnují značnou pozornost právě kontrole agenta, na rozdíl od ekonomů. Jednak se snaží pracovat na správném procesu výběru agentů, ale také kladou důraz na správnou interpretaci požadavků ze strany principálů.¹⁷ Pokud se ovšem podíváme blíže na politické důvody spojené s tímto konceptem, je možné uvést pro názornou ukázkou tři důvody zmíněné Martinem Shapirem. Ten uvádí jako první z nich delegaci pravomocí z Evropské komise na evropské agentury jako možnost zvýšení počtu byrokratů. Shapiro zmiňuje sousloví „skrytá integrace“, kdy v souvislosti s politickým blokováním evropské integrace vyzdvihuje právě agentury, které zapříčinily jakési tajné šíření evropských struktur po technické stránce integrace.¹⁸ Třetím argumentem je dle něj depolitizace při procesu rozhodování a interpretace argumentů, která urychluje samotný proces a zapříčiňuje zvýšení efektivnosti celého řešení.¹⁹

Z dané podkapitoly můžete vidět právě využitelnost a důležitost samotné teorie delegace i samotného P–A konceptu. Výhod s ním spojených je nespočet. Jak už bylo řečeno, je využitelný a přínosný ve všech možných oblastech, přes ekonomii až k politologii. Ovšem důležité je vhodně aplikovat tento vztah a správně do něj zasadit oba aktéry. V případě pochybení na některé ze stran mohou nastat jisté komplikace.

1.4 Problémy zastoupení

I v tomto vztahu může nastat konflikt zájmů, spor mezi agentem a principálem, ať už se týká použití určitých strategií, kroků či peněz. Marschak a Arrow vyzorovali, že: „...podle definice byl agent vybrán pro své odborné znalosti a principál nikdy nemůže doufat, že bude úplně kontrolovat výkon agenta.“²⁰ Je tedy zřejmé, že i v tomto vztahu jako v každém jiném by měla fungovat důvěra mezi aktéry. Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by to ohrozit celou spolupráci.

Určité kontrolní mechanismy agenta mohou být velmi nákladné, a jeho efektivita a rozsah kontroly tedy může být limitován. Může nastat problém, právě pokud má agent jiné

¹⁷ SHAPIRO, P. S. Agency theory. *Annual Review Sociology*, 2005, (31), s. 213.

¹⁸ SHAPIRO, M. *Independent agencies in The Evolution of EU Law*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011.

¹⁹ SHAPIRO, P. S. 1997, s. 281, citováno dle FILIPEC, Ondřej. Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management. *Baltic Journal of European Studies*, 2018, 8(1), s. 154–175.

²⁰ MARSCHAK, J. Elementsfor a Theory of Teams. *Management Science*, 1955, (1), s. 127–137.

záměry než principál a principál nemá o agentovi přesné a dokonalé informace. A i když existují určité informační asymetrie ve prospěch agenta, principál je ten, který si může stanovit pravidla „výplaty – odměny“ vůči agentovi.²¹ Nevhodné či prospěchářské chování agenta díky velkému množství informací (většímu, než se dostane principálovi) a lepšímu porozumění celé problematice se nazývá *shrinking*. Nový ekonomický směr definuje další určité problémy v zastoupení jako tzv. *opportunism of actors*, kdy mohou být aktéři příliš zainteresovaní vlastními zájmy a budou tak usilovat o větší maximalizaci svého vlastního užitku.²² Již výše je okrajově zmíněna tzv. *asymetrie informací*. Nyní se na ni podíváme blíže, neboť se jedná o velmi častý problém. Informační asymetrie je něco poměrně přirozené. Stručně řečeno, jeden z aktérů, agent, je v informační výhodě vůči druhému aktérovi–principálovi. Pro představu, se samotným P–A konceptem a tím i s informační asymetrií se setkáváme i my v běžném životě. Například pokud jdeme do restaurace, majitel má více informací o kvalitě potravin než my jako konzumenti. Když jdeme kupovat auto do autosalonu, prodejce má větší znalosti než my jako spotřebitelé a takhle by se dalo pokračovat donekonečna. Uplatnění je bezesporu velmi široké. Při zaměření na P–A koncept se jedná zejména o prospěchářské chování agenta, který může sledovat benefity finanční, kariérní apod. Setkáváme se zde se dvěma typickými problémy. První z nich se nazývá *morální hazard*, kdy hrozí, že jeden z aktérů může poškozovat toho druhého. Spíše v tomto případě se jedná o zneužití delegace ze strany agenta, bez ohledu na to, zda mu hrozí či nehrozí určitý postih. Tento typ problému spočívá v tom, že agent disponuje velkým množstvím informací, má tzv. informační výhodu a principál si nemusí být jist, že agent udělá to, co je v nejlepším zájmu principála. Zjednodušeně řečeno, jak už z názvu plyne, může se chovat nemorálně. Tím druhým specifickým problémem nazývaným *nepříznivý výběr (adverse selection)* je to, že obvykle při výběru agenta principál nemá dostatečné informace o schopnostech potenciálního agenta, aby našel přímo takového, který by byl pro určitý úkol perfektní.²³ Může to tedy znamenat nedostatečnost schopností, které jsou požadovány ze strany principála. Kvalifikovanost je v tomto případě poměrně význačným prvkem a nedostatek znalostí nemusí vést k onomu chtěnému výsledku. Nehledě na to, že pokud dojde

²¹ GROENENDIJK, Nico. A principal–agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change* [online]. 1997, (27), s. 208 [cit. 2020-10-29]. Dostupné na <<https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6653794/principal-agent.pdf>>.

²² DIETMAR a GUSTON: Principal–agent theory and ...s. 303.

²³ Tamtéž, str. 303-304.

k decentralizaci a přenesení úkolů na další jednotku, může se objevit další vliv – zájem agenta na konečný výsledek, i když byla decentralizace zamýšlena právě k pozitivnímu účinku.²⁴

Aby nedocházelo k problémům v zastoupení, respektive zejména k problémům spočívajícím ve zneužití postavení agenta, je na principálovi, aby zajistil vhodný monitorovací a kontrolní systém sloužící k předcházení či následnému odhalení agentova nemorálního jednání.²⁵ Proto jsou kontrolní mechanismy a motivační struktury důležitou součástí P–A konceptu. Na jedné straně je to loajálnost a zodpovědnost agenta při výkonu jeho pravomocí delegovaným principálem, která by neměla být zastíněna jeho vlastními zájmy a benefity. Na straně druhé je to určitá obezřetnost a starost principála, která by měla dbát na co největší efektivnost celého procesu. Tento oboustranný vztah by měl být založen na vzájemné důvěře a spolupráci, aby se podařilo dosáhnout pozitivního konečného výsledku.

1.5 Kontrola v rámci P–A vztahu

Jak už bylo zmíněno výše, vytvoření *motivačních struktur a kontrolních mechanismů* je neodmyslitelnou součástí P–A konceptu. Jde o zajištění řádného provádění celého procesu a o minimalizaci nežádoucích účinků spojených s určitými problémy v zastoupení.

Základním předpokladem P–A teorie jsou tedy *kontrolní mechanismy* vytvořené za účelem kontroly agenta. Jde to stanovení způsobu, jakým mohou principálové kontrolovat své agenty. Blíže určeno se jedná o dohled, audity či předkládání zpráv apod. Slouží k jakési limitaci agenta při jeho práci a udržení ho v určitých mezích při jeho činnosti. Aby se minimalizovaly ztráty, principálové také vytvářejí *motivační struktury* pro agenta, tedy soubor sankcí například v podobě napomenutí až po zrušení mandátu. Tento systém však může zahrnovat i systém odměn.²⁶ Dohled Evropské komise, stabilita a samostatná struktura agentur vede k větší stabilitě vůči politickým procesům. Nicméně u agentur, kdy nejen vláda na tyto struktury přenáší pravomoci a činí je nezávislými, je to jinak. Což tuto delegaci výrazně odlišuje od ostatních. Reálně však agentury mají povinnost transparentnosti a

²⁴ FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2015, s. 157–159.

²⁵ MOE, M. Terry. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 1984, (28)4, s. 755.

²⁶ MITNICK, BARRY M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In *Proceedings of the American Political Science Association*, 1973 [online]. 27. srpen 2015, 45 str. [cit. 2021-3-10]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859>, str. 14–15.

otevřenosti vůči třetím stranám. Zvláště pokud ředitelé agentur cítí pochyby a nejasnosti nad svými agenty, mohou je vždy zkontrolovat a poučit o jejich krocích.²⁷

Jako hlavní *kontrolní mechanismus* je určováno *správní řízení (administrative procedures)*. Můžeme ho chápat jako vliv na celý proces již od samotného počátku, kdy se určuje samotná volba agentury a rozhoduje se o tom, kdo bude či nebude mít určitý vliv a pravomoci v oblasti rozhodování. Stručně řečeno – postupy ovlivňují výsledky politiky. Tím se nepřímo kontroluje rozhodování agentur.²⁸ Často zmiňovaným kontrolním mechanismem je *jmenování (appointments)*. Takový kontrolní mechanismus spočívá v možnosti jmenování politickými představiteli ředitele a členy správní rady agentur. V souvislosti s postupy a volením „běžných úředníků“ to může být odlišné. Prezident republiky volí členy agentury na základě návrhu vlády. Tedy návrhu příslušného ministra. Takový návrh však musí být schválen Parlamentem.²⁹ V některých zemích (například v Itálii) musí být dodržen princip nezávislosti, který brání v politizaci jednotlivých agentur a je rozdílný od postupů s běžnou byrokracií.³⁰ Jak uvádí Fabrizio Gilardi, členové agentur mohou být odvoláváni pouze za špatné chování či pracovní neschopnost, a političtí principálové je tudíž nemohou odvolávat kvůli rozporu s jejich politickými rozhodnutími. *Rozpočet* jako kontrolní mechanismus můžeme chápat jak ve formě sankce, tak i odměny.³¹ *Organizace* samotné agentury může být také nástrojem pro jakýsi zvednutý prst pro reorganizaci. Klasicky například snížením počtu zaměstnanců.³²

Legislativa, tedy možná změna či pouhé naznačení přijetí nových zákonů může taky ovlivňovat chování agentury, nicméně se nepotvrdilo, že by to byl právě vhodný kontrolní mechanismus.³³ Prostřednictvím zákonů se dají změnit její cíle, snížit nezávislost nebo ji dokonce rozpustit. Takovou kontrolu můžeme rozdělit na dvě jednoduché formy: *ex ante* a *ex post*, tudíž určité kontrolní kroky stanovené již ke vzniku samotného vztahu delegace a ty, jež

²⁷ GILARDI, Fabrizio. Principal–Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation. *Principal–Agency Institutional Relations*. Září 2001, 11(8), s. 10.

²⁸ McCUBBINS, M. D., NOLL G. R. a WEINGAST, R. B. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 1987, 3(2), s. 254.

²⁹ DIXIT, A. K. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. USA: The MIT Press, 1996.

³⁰ HUBER, J. D. Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, 37(3), s. 399.

³¹ GILARDI: *Principal–Agent Models Go to...*, s. 12.

³² HUBER, D. John a SHIPAN, R. Charles. *Political Control of State in Modern Democracies*, 2001. Citováno dle GILARDI, Fabrizio. Principal–Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation. *Principal–Agency Institutional Relations*. Září 2001, 11(8), s. 10.

³³ GILARDI: *Principal–Agent Models Go to...*, s. 13.

se používají následně při výkonu samotného úkolu. Typ kontroly *ex ante* představuje jakési rozmezí, ve kterém se agent při výkonu svěřených pravomocí může pohybovat, tzn. právní předpisy upravující legislativu. Čím je podrobnější, tím lépe mohou principálové provádět *ex ante* kontrolu. Je to jakési „omezení“ agenta pro výkon svěřených pravomocí. Určitým způsobem snižují jeho flexibilitu dle toho, jak přísně jsou stanoveny.³⁴ Můžeme tedy říct, že v určité míře mohou více či méně snižovat efektivitu daného procesu. *Ex post* se člení na dvě části, kdy první je nazývána *ukládání sankcí (imposition of sanction)*. Pod pojmem uvalení sankcí si můžeme představit určité rozpočtové omezení, které může směřovat na samotnou agenturu. Druhá část již míří na samotného agenta, kdy probíhá jeho kontrola zahrnující monitoring či sledování jeho chování.³⁵ Jako další prvek bych zmínila *institucionální kontroly (institutional checks)*. Zde jde o situaci, kdy principálové mohou přenést kompetence na více agentů, aby je motivovali ke zdravé soutěži a k výsledkům, které principál požaduje a očekává.³⁶

Poměrně specificky rozlišují McCubbins a Schwartz dvě strategie v rámci kontroly. První z nich je pojmenována „*policy patrol*“, kdy si pod tímto pojmem tzv. *policejní hlídky* můžeme představit kontrolu již ze strany jednotlivých ředitelů právě uvnitř samotné agentury.³⁷ Jedná se tedy o jakousi kontrolu zevnitř, která probíhá neustále a kontinuálně. Ovšem kontrola agentur ze stran parlamentů a vlád může být spíše formálního charakteru a lze ji zúžit pouze na výroční zprávy.³⁸ Druhá strategie, kdy kontrola ovšem přichází ze třetích stran, McCubbins a Schwartz nazývají „*požární hlásič (fire alarm)*“, která se zdá být více rozvinutá. Upozornění na přestupky (provinění) přijdou právě zvenčí. Tento typ strategie je proto i logicky méně nákladný.³⁹ Ovšem neexistují přesná ustanovení o zapojení třetích stran do rozhodování agentury, takže je to čistě na ní.⁴⁰

³⁴ McCUBBINS, NOLL a WEINGAST. Administrative procedures as instruments..., s. 242–279.

³⁵ POLLACK, Delegation, agency and ..., s. 99–134.

³⁶ FERREJOHN, J. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, C. Susan a MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, s. 132.

HUBER, D. JOHN a SHIPAN, R. Charles. The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 2000, 25(1), s. 28.

³⁷ McCUBBINS, NOLL a WEINGAST: Administrative procedures as instruments..., s. 242–279.

³⁸ GILARDI: Principal-Agent Models Go to..., s. 10.

³⁹ McCUBBINS, NOLL a WEINGAST: Administrative procedures as instruments..., s. 242–279.

McCUBBINS, M. D., NOLL, R. WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*. 1989, (75), s. 431–483.

⁴⁰ GILARDI: Principal-Agent Models Go to..., s. 12.

Dále McCubbins a Kiewiet vysvětlili čtyři mechanismy vztahující se k zajištění provádění správných kroků. Prvním z nich je již při vzniku samotné smlouvy, kdy jsou v dohodě uvedeny *sankce* pro agenta za určité chybné kroky. Další možností je zavedení *testovacího systému* pro zlepšení výběru. Třetím mechanismem je vytvoření *monitoringu* agenta při jeho činnosti. Posledním mechanismem jsou *institucionální kontroly* spočívající v jakési restrikci agenta provádět jednostranně kroky, které by mohly mít negativní dopad.⁴¹

Můžeme vidět, že pohledů na kontrolní mechanismy a možností, jak určit správnou ochranu a kontrolu agenta, je několik. Reálná funkčnost a efektivnost každého z nich je však otázkou. Ředitelé agentur by si tak pro vlastní dobro a konečný výsledek měli zajistit ty správné motivační struktury a zavést vhodné kontrolní mechanismy, které budou sloužit k jejich cíli. Určení vhodného agenta či agentů pro jejich vizi a potřeby, stejně tak jako dostatečná kontrola a monitoring, by mělo být principálovou prioritou, pokud chce dosáhnout kýženého výsledku.

⁴¹ KIEWIET, D. Roderick a McCUBBINS, D. Mathew. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, 299 s.

2. Evropské agentury

Po objasnění P–A konceptu je dále namístě si objasnit, proč právě agentury zaujaly tak význačné místo v rámci EU, členských států i občanů EU. Agentury se liší od ostatních evropských institucí a agentur především díky jejich samostatné právní subjektivitě, kdy byly zavedeny právě pro plnění daných úkolů evropského práva. Agentury obsazují své zaměstnance z řad všech svých členských států, v téměř všech hlavních státech za účelem odstranění politických, kulturních, technických a mnoha dalších překážek. Můžeme říci, že agentury přispívají k přiblížení samotné EU občanům a zlepšují kvalitu jejich každodenního života.⁴² V této kapitole jsou přiblíženy důvody vzniku evropských agentur, jejich chronologický vývoj, jednotlivé agendy a v neposlední řadě problémy vyplývající z principu delegace a následně jejich řešení.

2.1 Historický vývoj

Proč právě orgány zaujaly tak významnou pozici v rámci Unie, když začaly vznikat až o několik let později než instituce EU? Důležitým faktorem je zde to, proč a za jakých okolností vznikly. A to právě jako reakce na určité nepředvídatelné situace a k řešení daných problémů ve všech možných oblastech.

Proč tedy právě tyto specializované subjekty zaujaly tak důležitou funkci? Když nahlédneme do historie, první evropské agentury vznikají mezi 70.–90. lety 20. století. Jedná se tedy o subjekty, které vznikly poněkud později při vývoji EU. Na rozdíl od hlavního centra evropské administrativy jsou různě rozprostřeny v rámci území členských států EU. Jsou nápomocny institucím EU při jejich rozhodování a implementování politiky v mnoha oblastech, jako je např. doprava či bezpečnost, to právě díky jejich odborné znalosti ve specializovaných oblastech. Agentury byly vytvořeny jako potřeba a nutnost odborné reakce a posouzení v rámci jednotlivých agend. Za dobu jejich existence se jejich role zviditelňuje a význam roste. Jako názornou ukázkou si můžeme uvést klíčovou roli agentur při zotavování Unie a členských států z hospodářské, finanční a migrační krize v letech 2008–2012. V této situaci byly právě agentury významným aktérem v provádění jednotlivých opatření. Jejich výhoda spočívá právě ve shromažďování vědeckých, technických a odborných znalostí, kdy jejich zdroje pocházejí přímo z institucí EU, národních vlád, orgánů a průmyslu. Co se týče vnějších účinků, některé agentury také mají určitou vnější dimenzi, kdy podporují rozvoj

⁴² EU Agencies Network [online]. euagencies.eu, 2016 [cit. 21-11-2020]. Dostupné na <<https://euagencies.eu/>>.

mezinárodních standardů. Takové hodnoty pak přispívají i jiným státům, které nepatří mezi členské nebo kandidátské země EU.⁴³

Samotná decentralizace jednotlivých úkolů na agentury zvyšuje efektivitu a účinnost EU. Unie spravuje velkou škálu oblastí, které mají dopad na fungování každodenního života občanů, jako je jídlo, medicína, vzdělání, základní práva, bezpečnost a další. Unie prošla krizemi různých povah, od finanční, ekonomické, přes migrační až po krizi interní i externí bezpečnosti. V reakci na vzniklé krize jsou agentury vytvořeny tak, aby byly flexibilní a přizpůsobující se neustále proměnlivým okolnostem. Jsou připraveny se přizpůsobovat vyvíjejícím se cílům Unie. Což jim umožňuje rychle a správně reagovat, a to se odrazí v samotném rozhodnutí. Agentury zvyšují blahobyt občanů Unie a zvyšují její konkurenceschopnost.⁴⁴ Jsou jakýmsi nástrojem na řádné dodržování základních hodnot Unie vypsane v Lisabonské smlouvě, který zní takto:

„Podpora míru a dobrých životních podmínek občanů v Evropě.

Budování a udržování oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

Vytvoření efektivního a udržitelného vnitřního trhu.

Zavedení ekonomické a peněžní unie, jejíž měnou je euro.

Prosazování a propagace unijních hodnot ve vztahu k širšímu světu.“⁴⁵

Jak již bylo řečeno, zprvu agentury vznikaly jednotlivě, na individuálním základě, jako jakási reakce na určité politické potřeby. Nicméně postupem času se začal uplatňovat tzv. společný postup spočívající ve větší jednotnosti agentur, ve smyslu větší koherentnosti, efektivity a právní odpovědnosti.⁴⁶ Agentury spolupracují navzájem pro dosažení kýženého výsledku. Již v zakládacím aktu jsou dány cíle a hlavní akce agentur, ty jsou pak převedeny do jednotlivých ročních a víceletých pracovních programů.

⁴³ How do EU agencies and other bodies contribute to the Europe 2020 Strategy and to the Juncker Commission Agenda? *Deloitte, commissioned by the EU Agencies Network* [online]. Listopad 2016 [cit. 22-11-2020]. Dostupné na <https://euagencies.eu/sites/default/files/deloitte_study_eu_agencies_contribution_executive_summary.pdf>, str. 3.

⁴⁴ Tamtéž, str. 75.

⁴⁵ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1 a násl.

⁴⁶ Evropská unie. *Decentralised agencies: 2012 Overhaul* [online]. Europa.eu, 24. Květen 2018 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_en>.

Co tedy s jistotou můžeme říci, je, že agentury postupně vznikaly jako reakce na danou akutní problematiku ve spoustě oblastí. A i když jde o poměrně nové orgány, staly se nepostradatelnou součástí systému. Z určitého pohledu se jedná o authority, které svým způsobem zasahují do našeho každodenního fungování. Tedy do fungování běžného života jako občana Evropské unie.

2.2 Přínos agentur v jednotlivých oblastech

Již víme, za jakých okolností a proč agentury vznikaly a vznikají. V této části práce jsou stručně představeny oblasti, ve kterých agentury vykonávají svou činnost. Pro agentury bylo vytvořeno pět skupin oblastí, které mají za úkol podílet se a pracovat na zlepšení kvality života občanů EU. Mezi tyto skupiny řadíme zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva, dohled nad finančními systémy, zajištění bezpečnosti a ochrany, podporu podnikání a inovací v EU a také podporu blahobytu občanů.

Maastrichtská smlouva zavedla pilířovou strukturu, rozdělující jednotlivé politiky EU. Agentury, které spadaly pod I. pilíř, byly tzv. agentury Společenství, ty spadaly pod vzniklé Evropské společenství. Tento pilíř měl na rozdíl od dalších dvou pilířů nadnárodní charakter, tzn. že členské státy delegovaly nejdříve na ES a až poté část své národní suverenity na EU. Agentury II. pilíře – agentury společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a agentury III. pilíře – agentury vytvořeny pro řádnou spolupráci policejních i soudních orgánů v trestních věcech měly charakter mezivládní. V těchto dvou pilířích byly rozhodovací pravomoci v rukou členských států a nejdůležitějším orgánem je Rada.⁴⁷

Evropské agentury jsou také faktorem, který přispívá k vytváření určitých pobídek pro *investice a inovace* napříč Evropou. Slouží tedy jako jakýsi hnací motor při vytváření společných výzkumných projektů a zároveň usnadňují vstup na trh inovativním produktům a službám, při současné ochraně práv k duševnímu vlastnictví.⁴⁸ Evropský inovační a technologický institut – EIT podporuje inovace napříč členskými státy EU, nové podnikatelské záměry a nápady. Zabývá se zvyšováním konkurenceschopnosti Evropy, stará se o její hospodářský a ekonomický růst a vytváří pracovní místa na základě zvýšené spolupráce v hlavních oblastech businessu.⁴⁹ Do oblastí podpory podnikání a inovací v rámci EU zajisté patří i odborné vzdělávání, právě Evropské středisko pro rozvoj odborného

⁴⁷ Euroskop. *Pilíře a politiky EU*. [online], [cit. 1.-12-2021]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/40442/clanek/pilire-apolitiky-eu/>>.

⁴⁸ Deloitte, commissioned by the EU Agencies Network: How do EU agencies and other...str. 75.

⁴⁹ The European Institute of Innovation and Technology. *Vision and mission* [online]. eit. europa. eu, 2020 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <<https://eit.europa.eu/who-we-are/eit-glance/mission>>.

vzdělávání – Cedefop se podílí na utváření evropských politik v tomto odvětví. Cedefop „pomáhá vypracovávat správné politiky k zajištění správných dovedností.“⁵⁰ Jak již bylo uvedeno výše, s inovacemi, novými nápady a myšlenkami souvisí také pojem práva k duševnímu vlastnictví. Také proto vznikl Úřad pro ochranu duševního vlastnictví – EUIPO, který se zabývá správou práv k ochranným známkám a průmyslovým vzorům v databázi děl bez majitelů.⁵¹

Když se podíváme na *oblast svobody, bezpečnosti a práva*, agentury napomáhají k provedení volnému a bezpečnému pohybu osob v rámci Schengenského prostoru. Zde je namístě zmínit posílení spolupráce zejména v oblasti soudní a policejní, a také ochrany vnějších hranic a s tím i spojenou migraci. Konkrétními agenturami při naplňování těchto hodnot jsou například: Europol, který vznikl, aby zabraňoval a bojoval proti šíření a páčání trestné činnosti; Eurojust pro posílení spolupráce v oblasti stíhání a vyšetřování kriminality a závažné trestné činnosti, tedy pro zvýšení efektivnosti justiční spolupráce na mezinárodní úrovni. Dále zajisté agentura pro pohraniční a pobřežní stráž – Frontex, která má za úkol chránit vnější hranice EU a Schengenu a zajišťovat spolupráci hranic členských států Unie. Byla zřízena také eu-LISA, agentura pro správu informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.⁵² O rovnoprávnost mezi ženami a muži napříč všemi Evropany se stará Evropský institut pro rovnost žen a mužů – EIGE.

Existuje také několik agentur zabývajících se *ochranou obyvatel celkově a podporou blahobytu občanů*, tzn. od sféry sociální, ekonomické až k životnímu prostředí. Snaží se je chránit před přenosnými nemocemi, nebezpečnými výrobky i před nespravedlivým pracovním prostředím. Obecně řečeno se snaží o zlepšení jejich blahobytu a jejich životní úrovně, včetně péče o kvalitní životní prostředí.⁵³ Zde bych zmínila především ECDC – Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, které se soustředí převážně na epidemiologickou kontrolu nemocí a prevenci zdravotnictví.⁵⁴ O bezpečnost potravin se stará Evropský úřad pro

⁵⁰ European Centre for the Development of Vocational Training. *About Cedefop* [online]. cedefop.europa.eu, 2020 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <<https://www.cedefop.europa.eu/en/about-cedefop>>.

⁵¹ Evropská unie. Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO) [online]. europa.eu, 5. listopad 2020 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/euipo_cs>.

⁵² Euroskop. *Agentury EU* [online]. euroskop.cz, 2005–2020 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/9283/sekce/agentury-eu/>>.

⁵³ How do EU agencies and other bodies contribute to the Europe 2020 Strategy and to the Juncker Commission Agenda? *Deloitte, commissioned by the EU Agencies Network* [online]. Listopad 2016 [cit. 22-11-2020]. Dostupné na <https://euagencies.eu/sites/default/files/deloitte_study_eu_agencies_contribution_executive_summary.pdf>, str. 75.

⁵⁴ European Centre for Disease Prevention and Control. *About ECDC* [online]. ecdc.europa.eu, 2020 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <<https://www.ecdc.europa.eu/en/about-ecdc>>.

bezpečnost potravin – EFSA. Funguje také Eurofound, což je nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek občanů Unie. Má přispívat k navrhování a zlepšení v oblasti sociální, zaměstnanecké a pracovní.⁵⁵

Agentury se starají také o větší ochranu spotřebitele díky integrovanějšímu evropskému *dohledu a regulaci nad jednotlivými finančními systémy*. V rámci Evropského systému dohledu nad finančním trhem – ESFA se nacházejí tři agentury, které mají správný a řádný dohled zajistit. Prvním takovým orgánem je Evropský orgán pro bankovníctví – EBA, je určen pro regulaci a dohled uvnitř evropského bankovního sektoru. To díky ukládání technických norem a k utváření souboru pravidel pro bankovníctví uvnitř Unie. Cílem této nezávislé autority Unie je péče o finanční stabilitu a stabilní fungování systému bank. Druhým takovým orgánem je Evropský orgán pro cenné papíry a trhy – ESMA, který má na starost zvyšovat ochranu investorů a podporovat řádné fungování finančních trhů. Poslední agenturou v systému je EIOPA – Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění.⁵⁶ Ten je jakýmsi srdcem pojišťovnictví Unie a dohledem nad zaměstnaneckými důchody EU. Chrání veřejné zájmy a snaží se o utváření důvěry v pojistné a důchodové trhy.⁵⁷

Poslední zmíněnou agendou je *zajištění bezpečnosti a ochrany*, kdy se agentury soustředí na vnější politiku Unie, zahrnující správnou a řádnou zaručenou obranu a bezpečnost jejich občanů. Což také znamená udržení a zachování míru, jak interně, tak externě, a také podpora samotné demokracie.⁵⁸ Jako určitá platforma pro komunikaci ministrů obrany členských zemí EU funguje Evropská obranná agentura – EDA, která pomáhá prosperitě projektů v problematice obrany na úrovni Unie. Má za úkol zlepšit postavení a úroveň vojenských zdrojů jednotlivým členským státům EU.⁵⁹ Agentura GSA, která sídlí přímo u nás v hlavním městě, v Praze, se vyznačuje svým zaměřením na vesmír. Usiluje o to, aby občané EU získali co nejvíce z evropských satelitních navigačních programů. Zdůrazňují, že právě satelitní navigace ovlivňuje spoustu sfér společnosti a našeho života, od podnikání až k veřejným službám. Právě proto s tím také souvisí ekonomická podpora inovativním službám a

⁵⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. About Eurofound [online]. eurofound.europa.eu, 11. únor 2019 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <<https://www.eurofound.europa.eu/cs/about-eurofound>>.

⁵⁶ European Banking Authority. *EBA at a glance* [online], eba.europa.eu, 2018 [cit. 26-11-2020]. Dostupné na <<https://eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance>>.

⁵⁷ European Insurance and Occupational Pensions Authority. *Mission and tasks*. [online], eiopa.europa, 2020 [cit. 26-11-2020]. Dostupné na <https://www.eiopa.europa.eu/about/mission-and-tasks_en>.

⁵⁸ Deloitte, commissioned by the EU Agencies Network: How do EU agencies and other...str. 75.

⁵⁹ Evropská unie. *Evropská obranná agentura (EDA)* [online], europa.eu, 30. listopad 2020 [cit. 26-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_cs>.

podnikům.⁶⁰ Co stojí za zmínku, je jisté Agentura Evropské unie pro železnice – ERA, která zabezpečuje společné technické normy a bezpečnostní opatření v železničním sektoru. Cílem je vytvoření jednotného uceleného systému signalizačních norem pro celou Evropu.⁶¹

Než bude v další podkapitole uvedeno dělení agentur dle právního základu EU, je v přehledné tabulce vidět ucelené dělení agentur dle vlivu na zmíněné jednotlivé oblasti každodenního života občanů Unie. Je jich mnoho zabývajících se jednotlivými agendami, tak aby mohlo dojít ke správnému řešení situací.

Tabulka č. 1: Agentury dle jednotlivých oblastí podpory

Zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva	Dohled nad finančními systémy	Zajištění bezpečnosti a ochrany	Podpora podnikání a inovací v EU	Podpora blahobytu občanů
Frontex, eu-LISA, EASO, EIGE, EMCDDA, CEPOL, Europol, FRA, Eurojust	EBA, EIOPA, ESMA, SRB	EDA, EASA, EUISS, GSA, SatCen	Digitální připojení BEREC Office, ENISA, GSA Energie ACER, BBI JU, FCH JU, F4E Inovace BBI JU, Cedefop, CleanSky JU, CPVO, EIT, EUIPO, ETF, FCH JU, F4E, GSA, IMI JU, SESAR JU, S2R JU Doprava CleanSky JU, EASA, EMSA, ERA, FCH JU, GSA, SESAR JU, S2R JU	Ochrana obyvatel CdT, Cedefop, ECDC, ECHA, EEA, EFCA, EFSA, EMA, Eurofound, EU-OSHA Vzdělání a dovednosti Cedefop, ETF

¹ EU Agencies Network [online]. euagencies.eu, 2016 [cit. 21-11-2020]. Dostupné na <<https://euagencies.eu/>>.

⁶⁰ European Global Navigation Satellite Systems Agency. About GSA [online], gsa.europa.eu, 23. září 2020 [cit. 26-11-2020]. Dostupné na <<https://www.gsa.europa.eu/gsa/about-gsa#missionstatement>>.

⁶¹ European Union. European Union Agency for Railways (ERA). [online], europa.eu, 10. září 2020 [cit. 27-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/era_cs>.

Tabulka jasně znázorňuje, do jakých oblastí agentury zasahují a jaké agendy zajišťují. Z toho lze vyvozovat, jak velký mají členské státy a Unie zájem na tom neustále zvyšovat kvalitu a bezpečí života občanů Unie, čemuž agentury výrazně napomáhají. Slouží tedy jako jakési nástroje pro odborné a podložené názory v daných oblastech.

2.3 Právní základ agentur

Právní základ pro agentury se postupem času měnil a vyvíjel. Bylo zapotřebí utřídit pravidla pro tvorbu agentur, sjednotit je a zjednodušit tak jejich zřizování. Pro tvorbu agentury tak bylo stanoveno několik stěžejních prvků.

Agentury byly mezi 70. a 90. lety 20. století zřizovány na základě článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (bývalý článek 308 Smlouvy o Evropském společenství)⁶²: „*Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.*“⁶³

Agentury v bývalém prvním pilíři vznikly na základě nařízení. V oblasti druhého a třetího pilíře to byla Rada EU, respektive členské státy, které rozhodovaly. Víceméně jsou organizačně a finančně nezávislé, to však neznamená, že nemají odpovědnost vůči některým ostatním orgánům EU. Agentury vznikaly na různých místech a v různých dobách, neexistoval jeden jednotný model agentur. Vzhledem k velkým rozdílům mezi agenturami odborníci navrhovali klasifikaci agentur podle různého hodnocení, jako jsou generace, funkční typy či dle jednotlivých vln. Pokud jde o členění agentur ze strany Komise, ta zvolila rozdělení agentur na výkonné a regulační. Roku 2002 tedy došlo ke změně, kdy Komise vydala sdělení – *Operační rámec pro Evropské regulační agentury*.⁶⁴ Zde je uvedeno, že agentury již nebudou zakládány na článku 308 Smlouvy o Evropském společenství, ale budou se zřizovat na základě konkrétních ustanovení Smlouvy, která se týkají *jednotlivých politik*.

⁶² MAJONE, G. The rise of statutory regulation in Europe. *Regulating Europe (European Public Policy)* 1996.

⁶³ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 326, 26. října 2012, čl. 352.

⁶⁴ Komise Evropské unie. *The operating Framework for the European Regulatory Agencies* [online], ec.europa.eu, 11. prosinec 2002 [cit. 27-11-2020]. Dostupné na <COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: The operating framework for the European Regulatory Agencies (europa.eu)>, str. 2–3.

„Z toho, že regulační agentura je nástrojem provádění konkrétní politiky Společenství, vyplývá, že právní nástroj, který ji vytváří, musí být založen na ustanovení Smlouvy, jež představuje konkrétní právní základ pro tuto politiku. To byl přístup přijatý při vytváření nejnovějších regulačních agentur v oblasti potravin bezpečnosti a dopravy, což představovalo rozchod s předchozím systémem automaticky s použitím článku 308 Smlouvy o ES jako právního základu. Samozřejmě v současném institucionálním rámci, je-li právním základem konkrétní akce samotný článek 308, nástroj zakládající agenturu musí být také založen na tomto ustanovení.“⁶⁵ Z této citace lze vyvodit, že agentury lze zřizovat pouze v oblastech, které mají základ v ustanoveních smluv. Nelze zřídit agenturu, aniž by nebyla nápomocná pro určitou politiku Společenství anebo nefungovala pro výkon těchto politik.

Výkonné agentury fungují pro tzv. manažerské úkoly. Tedy že jsou nápomocny Komisi při provádění jednotlivých finančních programů Společenství určených pro podporu. Takové agentury jsou pod přísným dohledem Komise. Bylo vytvořeno nařízení,⁶⁶ které určuje obecný status agentur. Tak aby bylo snazší jejich zřízení, když to bude nezbytné pro správné provedení konkrétního programu. Na rozdíl od výkonných agentur je po regulačních agenturách požadováno, aby byly aktivními účastníky a podílely se na funkci výkonné. A to takovým způsobem, že budou přijímat vhodné nástroje k regulaci daného odvětví. Nicméně jsou i agentury, které jsou pro Evropskou unii významné, ty však nemusí spadat ani do jedné ze zmíněných kategorií. Regulační agentury musí být podporovány v jejich nezávislosti i kompetenci, na druhé straně musí být transparentní a důvěryhodné. Transparentnost je důležitým prvkem, jelikož agentury jsou také odpovědné ostatním institucím, dotčeným subjektům i obecně veřejnosti. Jejich kroky musí být v souladu s odpovědností Komise, která v případě vážného pochybení a dysfunkce agentury může provést zásah tak, aby nedošlo k poškození integrity evropské výkonné funkce. Agentury představují velký přínos pro veřejnou službu, činí rozhodnutí na základě technických, odborných a vědeckých hodnocení a informací, které nejsou politicky ovlivněné. Proto je důležité, aby byly ve své vnitřní organizaci, struktuře a organizaci autonomní.⁶⁷

V rámci tvorby agentury existuje několik stanovených prvků nezbytných pro její vytvoření. Zda bude zvolena právě regulatorní agentura k řešení dané situace, bude vždy na volbě zákonodárce z iniciativy Komise – *legislativní akt*. Ovšem regulatorní agentura je

⁶⁵ Tamtéž, str. 7.

⁶⁶ Nařízení Rady (ES) č. 58/2003 ze dne 19. prosince 2002, kterým se stanoví statut výkonných agentur pověřených některými úkoly správy programů Společenství.

⁶⁷ Komise Evropské unie: The operating Framework for..., s. 3–6.

nástrojem provádění kontrolní politiky, tudíž musí mít základ ve smlouvách Společenství, které představují právní základ pro tuto politiku – *právní základ*. Dalším prvkem je *právní subjektivita* agentury, jež pomáhá její nezávislosti a dává jí v právním systému Společenství silnější pozici. Posledním prvkem je *umístění* agentury, kdy je takové rozhodnutí obvykle přijato hlavami států či předsedy vlád s použitím článku 289 Smlouvy o Evropském společenství ohledně sídla orgánů Společenství. Nicméně agentury jsou rozprostřeny téměř ve všech členských státech EU. Praxe však ukazuje, že určení místa pro agenturu je někdy velmi náročné a jeho dlouhodobé řešení představuje nevýhody i například administrativního charakteru. Každé sídlo musí být tudíž uvedeno již v zakládací listině, aby nedošlo k pozdějším komplikacím a neshodám.⁶⁸

Jednotlivé funkce agentur, jejich pravomoci a odpovědnost se víceméně mohou lišit. Jedná se o pravomoci, které spočívají ve vypracování stanovisek či studií důležitých pro přijetí legislativního aktu Komisí až po přijímání konkrétních rozhodnutí nebo funkce kontroly a inspekce, aby Komise mohla plnit svou funkci „strážce práva“. Rozhodovací pravomoc nemají všechny agentury, lze ji však udělit za jistých podmínek, kdy touto pravomocí agentura disponuje například pouze v dané oblasti práva Společenství. To znamená, že takové agentury nedisponují pravomocí vydat legislativní opatření obecné povahy. Máme tedy regulační agentury s rozhodovací pravomocí, které mohou přijmout opatření závazné vůči třetím stranám, a výkonné agentury bez rozhodovacích pravomocí, jež odpovídají za plnění různých úkolů jako pomoc Komisi při plnění jejich povinností. Za provozní chod agentury má zodpovědnost ředitel, který je také odpovědný za její individuální rozhodnutí.⁶⁹

Pokud by se tedy braly instituce (agent a principál) jako celky a zvažila se možnost, že zaměstnanci spadají pod definici konceptu P–A, ředitel zde bude mít roli agenta ve vztahu ke Komisi, která je zde principálem. Ovšem ředitel dále deleguje své pravomoci pro plnění úkolů na ostatní členy agentury, kteří jsou zde jako aktéři, on je tudíž vůči takovým osobám principálem.

⁶⁸ Tamtéž, s. 6–7.

⁶⁹ Tamtéž, s. 6–14.

2.4 Členění agentur

Již bylo zmíněno, že vzhledem k velké nejednotnosti a různorodosti agentur bylo postupem času vytvořeno určité dělení agentur. Bylo jich časem více a více a vznikala řada debat ohledně jejich klasifikace, tudíž bylo nutné zajistit určitý přehled a řád. V současnosti existuje přes čtyřicet agentur rozprostřených po celé EU. V předchozí podkapitole bylo uvedeno základní členění agentur dle Komise na regulační, které jsou význačně specializované a jsou zřizovány na dobu neurčitou, naproti tomu výkonné agentury jsou zřizovány na určitý čas pro konkrétní úkoly. Decentralizované (regulační) agentury jsou velice různorodé a obsahují nejvíce agentur.

Nicméně agentury pokrývají velkou škálu oblastí, a byly tedy zřízeny ještě další dvě kategorie:

- Decentralizované (regulační) agentury
- Výkonné agentury
- Agentury Euratomu
- Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky⁷⁰

Decentralizované (regulační) agentury, které jsou nejvíce různorodé, a spadá pod ně nejvyšší počet agentur, jsme si již rozvedli dříve, stejně tak agentury výkonné. Pakliže přejdeme na další agentury, je potřeba si uvědomit, že zde máme samostatně stojící Evropské společenství euratom (EURATOM), které je ovšem plně integrováno v rámci Unie. Pro oblast jaderné energie a s tím i spojené dodávání energií a samotná bezpečnost v této oblasti jsou vyčleněny speciální agentury zabývající se právě touto problematikou. V neposlední řadě jsou vytvořeny tři agentury v rámci společné zahraniční a obranné politiky, zahrnující zlepšování vojenských zdrojů, pomoc v utváření těchto samotných politik a včasné upozornění na možné krizové situace.⁷¹

2.5 Meroniho doktrína a případ Romano

Spolu s otázkou delegace vznikaly určité rozpory a pochybnosti ohledně přenosu pravomocí. Docházelo proto k tvorbě dokumentů, které měly za úkol vnést do dané

⁷⁰ Euroskop. *Agentury EU* [online]. euroskop.cz, 2005–2020 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/9283/sekce/agentury-eu/>>.

⁷¹ Tamtéž.

problematiky určitá pravidla a řád. K samotnému objasnění principu delegace a přenosu pravomocí na agentury významně pomohl i samotný Evropský soudní dvůr v rozsudcích *Meroni vs High Authority* a *Romano vs Inami*, které jsou pro přenos pravomocí a evropské agentury důležité. Rozsudek Evropského soudního dvora 9/56 *Meroni vs. High Authority* ze dne 13. června 1958, který se zabývá limity delegace Komise při jejich přenesení právě na agentury; a rozsudek Evropského soudního dvora 98/80 *Romano vs. Inami* ze dne 14. Května 1981, jenž se také zabýval problematikou teorie delegace a určitým způsobem na případ *Meroni* navazuje. V prvním zmíněném rozsudku se Evropský soudní dvůr poprvé zabýval tím, zda je výčet těchto orgánů definitivní, případně za jakých podmínek a kdy je možné zřizovat orgány další. Již v článku 7 Smlouvy o Evropském společenství bylo uvedeno, že:

„1. *Uskutečňování úkolů svěřených Společenství zajišťují tyto orgány:*

– *EVROPSKÝ PARLAMENT*

– *RADA*

– *KOMISE*

– *SOUDNÍ DVŮR*

– *ÚČETNÍ DVŮR*

*Každý orgán jedná v mezích působnosti, kterou mu svěřuje tato smlouva.*⁷²

Soudní dvůr tedy rozhodl, že: „*Orgán nemůže dále delegovat pravomoci jiného obsahu, než jaké mu byly svěřeny Smlouvou o založení. Delegace pravomocí se musí omezovat na přesné vymezení okruhu úkolů, jejichž výkon bude kontrolován delegujícím orgánem. Delegace vrchnostenských pravomocí není v zásadě předpokládána. V případě, že k ní orgán Společenství sáhne, musí tak udělat prostřednictvím rozhodnutí, ve kterém tato delegace bude výslovně vyjádřena. Delegace pravomocí rozhodovat s diskreční pravomocí na orgány odlišné od těch, které jsou vyjmenovány ve Smlouvě, by mělo za následek narušení v čl. 3 Smlouvy předvídané garance rovnováhy moci.*“⁷³ Je tedy zřejmé, že nemůže nastat delegování libovolného obsahu pravomocí, ale právě takových, jaké mu byly svěřeny Smlouvou.

⁷² Euroskop. Smlouva o založení Evropského společenství [online], [cit. 30-12.-2020]. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf>, čl. 7.

⁷³ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. června 1958, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, case 9/56. (133).

A i když se jedná o dnes již zaniklé Evropské společenství uhlí a oceli, tento rozsudek je význačný pro základ tzv. Meroniho doktríny, podle níž byly posuzovány i další delegace pravomocí a která uvádí, že je možné delegovat pouze určité (omezené) pravomoci na ty orgány, které nejsou upraveny primárním právem, a zároveň není dána přípustnost delegace takových kompetencí, kdy by tím delegovaný orgán získal diskreční pravomoc.⁷⁴ Druhý zmíněný rozsudek *Romano*⁷⁵ se týkal nařízení Rady, na jehož základě byla zřízena Správní komise pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků, která byla zmocněna vydávat akty se silou zákona (akty normativní povahy). Soudní dvůr určil, že takový orgán nemůže být zmocněn akty takové povahy. Stanovil tedy jakési další hranice pro instituce a subjekty EU v oblasti přenosu pravomocí, se kterými není počítáno ve Smlouvách.⁷⁶

Jak se uvádí v *Bílé knize o evropském vládnutí*, je dovoleno s odkazem na Smlouvy, aby dané pravomoci byly svěřeny právě agenturám, ovšem s ohledem na princip rovnováhy sil mezi institucemi a také nezasahování do role a pravomocí orgánu jiného. Proto jsou stanoveny následující podmínky:

- Pravomoci agentur přijímat individuální rozhodnutí se nemůže týkat obecně regulačních opatření, ale pouze a jen rozhodnutí v konkrétních oblastech.
- Agenturám mají být dány pravomoci zejména k těm účelům, kde je převažující veřejný zájem a kde jednotlivé úkoly vyžadují zvláštní technické znalosti (např. letecká bezpečnost).
- Ta rozhodnutí Komise, která má Smlouvou svěřenou přímou pravomoc, nemůžou být přenesena na agentury (např. v oblasti politiky hospodářské soutěže).
- Dále nemohou agentury rozhodovat v oblastech, kdy by bylo jejich úkolem nebo součástí úkolů rozhodovat mezi různými protichůdnými veřejnými zájmy, kdy by vykonávaly politickou diskreci či prováděly komplexní ekonomické hodnocení.
- V neposlední řadě musí agentury podléhat dohledu a kontrole.⁷⁷

⁷⁴ BALDWIN, R. *Regulatory Legitimacy in the European Context: the British Health and Safety Executive. Regulating Europe (European Public Policy)*, 1996, s. 83.

⁷⁵ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 14. května 1981, *Romano vs. Inami*, case 98/80.

⁷⁶ SVOBODOVÁ, M. Evropské agentury v recentní judikatuře Soudního dvora EU. *Právník*, květen 2015, r. 154, s. 378–393.

⁷⁷ Komise Evropské unie. *European Governance: A White Paper* [online], 26. červenec 2001 [cit. 28-11-2020]. s. 23. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10>.

Stejně jako Evropská unie i evropské agentury se s postupem času dotvářely. Až v praxi se ukázaly otázky a nejasnosti, na které bylo potřeba reagovat a pracovat s nimi. Jako v mnoha dalších oblastech Evropský soudní dvůr zde zaujal důležitou pozici a objasnil vzniklé rozpory spojené s delegací a přenosem pravomocí. Jednotlivé dokumenty v reakci na postupně se vyvíjející komplikace pomohly k jakémusi rámci pro tvorbu a fungování agentur, tak aby jejich tvorba a samotné fungování mohlo probíhat co nejhladším způsobem

3. Vývoj spolupráce v trestních věcech na úrovni Unie a vznik agentury Europol

Europol (zkráceně ze slov European Police Office) sídlí v nizozemském městě Haag. V českém jazyce se Evropský policejní úřad řídí heslem „Pomáháme vytvářet bezpečnější Evropu“. Již ze samotného hesla této agentury vyplývá zaměření této agentury, která má stěžejní postavení a místo uvnitř Evropské unie v otázce bezpečnosti a prosazování práva. Soustředí se na spolupráci v oblasti bezpečnosti států, a tím i na bezpečnou Unii jako celek. Bojuje s hrozbami ohrožujícími jak celistvost států, tak také bezpečnost jejich občanů. Evropský policejní úřad zvláště intenzivně bojuje proti rozšířeným teroristickým organizacím a jiným zločineckým spiknutím. Agentura se vypořádává i s bojem v oblasti kyberkriminality, s pašováním drog, paděláním eurobankovek, organizovanými podvody i s obchodováním či převaděčstvím lidí.⁷⁸ Europol lze mezi agenturami v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii považovat za nejdůležitější agenturu. Do této agendy spadají také agentury Eurojust a Frontex, na které je Evropský policejní úřad úzce navázán. Kapitola je strukturována tak, aby byl nejprve rozebrán samotný vznik agentury krok po kroku. Nejdříve je popsána historie, vývoj a důvody vzniku Europolu. Dále je práce zaměřena na důkladnější význam, tzn. jeho cíle. V neposlední řadě bude v práci zmíněna struktura a organizace Europolu, což je nezbytné z důvodu dalšího zasazení do kontextu P–A konceptu. Tato kapitola spolu s kapitolou druhou se bude snažit co nejlépe odpovědět na první výzkumnou otázku, a to na postavení agentury mezi ostatními evropskými agenturami.

3.1 Historie vzniku spolupráce v oblasti trestních věcí

V ustanovení zakládacích smluv nebyla policejní spolupráce upravována. První spolupráce tak byla vyřešena mezinárodními smlouvami, které byly uzavírány v rámci mezinárodního práva. Spolupráce v trestních záležitostech byla víceméně řízena dle ustanovení týkajících se tehdy ještě tří svobod – volného pohybu osob, zboží a kapitálu. Nicméně až v 70. letech 20. století se začalo diskutovat o určité policejní spolupráci skrze členské státy Unie, kdy jednou z příčin diskuze na toto téma byla hrozba možných

⁷⁸ Europol. *About Europol* [online], europol.europa.eu 10. září 2020 [cit. 1-12-2020]. Dostupné na <<https://www.europol.europa.eu/about-europol>

teroristických atentátů skrze Evropu a nespokojenost s přístupem Interpolu k této problematice.⁷⁹

Evropská rada tedy v 70. letech probírala možnosti efektivní spolupráce v oblasti justice a vnitra. Výsledkem jednání bylo vytvoření fóra zaměřené na boj s terorismem, nicméně uzavřené dohody stále spadaly pod mezinárodní právo veřejné. Zajímavé na této změně je, že původní euroskeptické názory některých členských států Unie v rámci pravomocí Unie a jejich integračních snah v otázce bezpečnosti, svobody a zajištění práv byly vyvráceny. A státy pochopily, že je potřeba užší spolupráce.⁸⁰ Mezi nejdůležitější cíl patřil boj s terorismem, kdy mělo dojít k větší kooperaci policí členských států Unie i dalších složek působících v oblasti bezpečnosti.

K takovým účelům bylo dohodnuto vytvoření čtyř odborných skupin nazývaných TREVI. Zajímavostí je, že se jedná o určitou slovní hříčku, kdy název TREVI je odvozen od římské fontány di Trevi, kde se mezivládní konference ministrů vnitra konala. Ministr Nizozemska Fontayn (v překladu fontána) vedl jednání konference a název TREVI sám vymyslel.⁸¹ Práce skupin dohodnutá mezi 12 státy je založena čistě na mezivládní úrovni, což znamená, že byly z procesu vyloučeny hlavní instituce Evropského společenství (Evropská komise a Evropský parlament). Práce těchto skupin byla velmi diskrétní.⁸² Dalším významným posunem v bližší spolupráci členských států byla roku 1985 Schengenská smlouva. Nejenže zrušila kontrolu na hranicích mezi členskými státy, ale také prohloubila spolupráci mezi státy v boji proti kriminalitě a rozšířila operativní spolupráci.⁸³

Je zřejmé, že samotná spolupráce v trestních věcech a celkově policejní spolupráce napříč státy Unie se vyvinula mimo jednotlivá společenství. Některé euroskeptické státy si v takových záležitostech chtěly uchovat svoji suverenitu a nechtěly ji přenášet na Společenství. Nicméně zejména s dokončováním společného trhu a budováním schengenského prostoru se ukázalo jako nutnost v tak důležité oblasti, jako je bezpečnost států, spolupracovat, a tak zajistit ochranu a blaho svých občanů.

⁷⁸ IVOR, J., KLIMEK, L. & ZÁHORA, J. *Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokodex, 2006, s. 181–182.

⁸⁰ POLÁK, P. Některé aspekty evropského justičního prostoru v trestních věcech. In KŘEPELKA, F., TÝČ, V. *Ročenka evropského práva, Svazek V* (1999). Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 126.

⁸¹ BUNYAN, Tony. Trevi, Europol and the European State. *Statewatching the new Europe*, 1993, s. 11.

⁸² Tamtéž, s. 1.

⁸³ TERZEIEV, V., PETKOV, M. & KRASSTEV, D. The process of forming a criminal policy of the European union. *Social Sciences and Humanities*, 2018, s. 506.

3.2 Trevi

Fórum Trevi je odvozeno ze slov Terrorism, Radicalism, Extermism and Violence Information (Informace o terorismu, radikalismu, extremismu a násilí). Jednalo se o mezivládní fórum vytvořené z iniciativy Velké Británie a skládalo se z jednotlivých ministrů vnitra a ministrů spravedlnosti členských zemí ES. Toto fórum začalo fungovat roku 1976. Právě teroristické útoky v 70. letech vedly státy ke sblížení postojů, pokud jde o možnost spolupráce. TREVI zahrnovalo pracovní skupiny zabývající se právě terorismem a celkovou vnitřní bezpečností členských států Společenství.⁸⁴

V rámci platformy TREVI působily čtyři skupiny. Je důležité podotknout, že toto fórum bylo až do roku 1993 jedním z nejzásadnějších prvků vývoje v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech na úrovni Společenství/Unie. TREVI I se soustředila na boj s terorismem a na zajištění dostatečných informací této agendy mezi jednotlivými členskými státy. Policejní spolupráci členských států uskutečňovala pracovní skupina TREVI II. Třetí skupinou byla TREVI III, která se soustředila speciálně na mezinárodní organizovaný zločin. A poslední čtvrtou, dočasnou skupinou se stala TREVI 92, vytvořená z bezpečnostního hlediska v rámci společného trhu a zabývala se volným pohybem osob. S dokončením společného trhu byla zrušena, protože již splnila to, pro co byla vytvořena.⁸⁵

Zmíněné skupiny byly postaveny mimo právní rámec Společenství, jedná se o mezivládní organizace, kdy se na nich podílely všechny členské státy. Evropský parlament ani Evropský soudní dvůr se do činnosti TREVI nezapojoval. Od roku 1984 se konaly pravidelné schůzky skupin, ministrů vnitra a ministrů spravedlnosti, a to každých šest měsíců. Zde se vyměňovaly informace, poznatky, techniky v rámci policejních a zpravodajských struktur, a také se probíral další vývoj spolupráce.⁸⁶

Tuto platformu můžeme považovat za jakousi předchůdkyni Evropského policejního úřadu, přinejmenším ji však můžeme pokládat za stěžejní a významný posun v oblasti spolupráce v trestních věcech. Posun tedy nastal až v 80.–90. letech 20. století, kdy státy „pod

⁸⁴ ANDERSON, M. *Policing the European Union*. Oxford: Clarendon Press, 1995, s. 53.

⁸⁵ FIALA, P. a PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2009, s. 652.

⁸⁶ MONAR, J. a MORGAN, R. *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*. Brusel: European Interuniversity Press, 1994, s. 14.

tlakem“ vnějších hrozeb uznaly jako nutnost kooperovat v oblasti bezpečnosti a prosazování práva. Skupiny TREVI byly jedním z prvotních kroků k vytvoření Evropského policejního úřadu, jak ho známe dnes.

3.3 Vznik agentury Europol a jeho hlavní cíle

Vznik Europolu se datuje až do roku 1991, respektive vytvoření jeho první části, tedy protidrogové jednotky EDU – Europeandrug unit.⁸⁷ Jednalo se o pracovní skupinu zabývající se záležitostmi souvisejícími se vznikem Europolu.⁸⁸ Rozhodnutí o zřízení samotného Europolu bylo předloženo již v Maastrichtské smlouvě v roce 1992. Vytvořený systém tří pilířů na základě Maastrichtské smlouvy roku 1993 konstituoval jako třetí pilíř právě spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí. Hlava VI Smlouvy o EU založila spolupráci v trestních věcech jako předmět mezivládní spolupráce. Dalším přínosem Maastrichtské smlouvy je, že se poprvé zaměřuje na úpravu soudního systému a vnitřních věcí. Spolupráce na úrovni soudního systému měla zefektivnit a zjednodušit spolupráci mezi příslušnými ministerstvy a soudními nebo obdobnými orgány členských států s ohledem na soudní řízení a výkon soudních rozhodnutí. Soudní spolupráce se také zaměřovala na sblížování trestních norem členských států či tzv. minimální pravidla vztahující se na skutkové podstaty trestných činů a sankcí v oblastech definovaných SEU.⁸⁹

I přesto byla Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu přijata až v roce 1995 a o tři roky později vstoupila v platnost (došlo tedy ke zrušení jednotky EDU).⁹⁰ Po zavedení nezbytně nutných kroků souvisejících s Úmluvou mohl Europol zahájit svou činnost v plném rozsahu. To bylo roku 1999.⁹¹ V tomto roce se také rozhodlo o právní subjektivitě této agentury a byla uznána jako subjekt Unie.

Nemalou změnu přinesla do oblasti svobody, bezpečnosti a práva právě Amsterodamská smlouva,⁹² v rámci níž byl v roce 1997 ustanoven koncept zvaný „oblast svobody, bezpečnost a práva“. „Stěžejní místo v boji s organizovaným zločinem má operativní

⁸⁷ BOHMAN, M. *Evropský policejní úřad a aplikace CAF* [online], [cit. 4.-12-2021]. Dostupné na <http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/2011/evropsky_policejni_urad_a_aplikace_caf.pdf>.

⁸⁷ OCCHIPINTI, JOHN D. The politics of EU police cooperation: toward a European FBI? *Boulder, Colo.: L. Rienner*, 2003, s. 9.

⁸⁸ Tamtéž, s. 3.

⁸⁸ Tamtéž, s. 9.

⁸⁹ TERZEIEV, V., PETKOV, M. & KRASTEVEV, D. The process of forming..., s. 506.

⁹⁰ VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008., s. 30–31.

⁹¹ SALVET, L. Úvod do evropského práva pro policisty. Příloha časopisu *Policista*, č. 10, 2010, s. 8.

⁹² OCCHIPINTI, JOHN D. *The politics of EU...*, s. 53.

*spolupráce, sběr kriminalistických poznatků, výměna analýz a informací, koordinace vyšetřování, zřizování společných vyšetřovacích týmů a navazování kontaktů orgánů činných v trestním řízení.*⁹³ Amsterdamská smlouva mění pojetí Europolu v takovém smyslu, že posiluje jeho atribut operativního šetření a policejního vyšetřování, zejména díky využití společných týmů.⁹⁴ Smlouva z Nice však do oblasti justice a trestních věcí příliš nezasáhla. Za zmínku ovšem stojí hlubší rozvinutí problematiky navázání a zapojení členských států Unie právě do posílené spolupráce v oblasti justiční a policejní spolupráce. Oproti tomu Lisabonská smlouva oddělila ustanovení o policejní spolupráci a o spolupráci justiční v oblasti trestních věcí, které byly původně společné. Smlouva o fungování Evropské unie také přináší významný úřad, a to Úřad evropského veřejného žalobce.⁹⁵

Úmluva byla roku 2010 vyměněna za rozhodnutí Rady o zřízení Evropského policejního úřadu. Jeho úkoly jsou definovány v Rozhodnutí o zřízení Evropského policejního úřadu a jako hlavní činnosti jsou uvedeny:

„a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýza a výměna operativních a jiných informací;

b) bezodkladné informování příslušných orgánů členských států prostřednictvím národní jednotky podle článku 8 o informacích, které se těchto států týkají, a o veškerých zjištěných souvislostech mezi trestnými činy;

c) napomáhání vyšetřování v členských státech, zejména předáváním veškerých příslušných informací národním jednotkám;

d) podávání žádostí příslušným orgánům dotčených členských států o zahájení, vedení nebo koordinaci vyšetřování a ve zvláštních případech navržení zřízení společných vyšetřovacích týmů;

e) poskytování zpravodajských informací a analytické podpory členským státům v souvislosti s významnými mezinárodními událostmi;

f) vypracování posouzení hrozeb, strategických analýz a všeobecných situačních zpráv, které se týkají jeho cíle, včetně posouzení hrozeb organizované trestné činnosti.

⁹³ SALVET, L. Úvod do evropského práva pro policisty. Příloha časopisu *Policista*, č. 10, 2010, s. 9.

⁹⁴ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003, s. 231.

⁹⁵ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, *Úř. věst. C 306*, 17. prosince 2007, s. 1 a násl.

*Úkoly uvedené v odstavci 1 zahrnují poskytování podpory členským státům při shromažďování a analyzování informací z internetu za účelem pomoci při odhalování trestné činnosti usnadněné nebo spáchané za použití internetu.*⁹⁶

Hlavním úkolem Europolu bylo a stále je usnadňovat výměnu informací mezi členskými státy a za tímto účelem byla zřízena vlastní databáze: tzv. *počítačový a informační systém* Europolu (TESC), který obsahuje tři systémy:

- *Informační systém (EIS)*, jenž v sobě zahrnuje veškeré údaje potřebné pro plnění úkolů Europolu (zejména informace o osobách a trestné činnosti).
- *Systém analýz (AWF)*, který je jakýmsi nástrojem pro zpracování určitých analýz (je vytvořen pro shromažďování, zpracování a využívání informací osobní i neosobní povahy).
- *Indexový systém (IIS)* funguje k tomu účelu, aby bylo možné určit, zda je konkrétní informace uložena v počítačovém systému (zároveň však není možné prohlížení obsahu daných souborů).⁹⁷

Vznik a vývoj agentury byl naplánován na několik let, nejednalo se o náhlé rozhodnutí, ale o předem plánovaný proces, který se povedlo zdárně dotáhnout do konce. Nyní je policejní spolupráce a celkově spolupráce v oblasti bezpečnosti na úrovni Unie považována za klíčovou. Kooperace v takové oblasti výrazně napomáhá státům bojovat proti hrozbám, jimž jsou vystavovány nejen samotné státy, ale i občané členských států Unie. Plnění úkolů a práce této agentury výrazně přispívá k bezpečnější Evropě.

3.4 Organizace a struktura agentury Europol

Organizace Evropského policejního úřadu je definována v Rozhodnutí o zřízení Evropského policejního úřadu z roku 2009. Agentura musí mít řádnou organizační strukturu, tedy své orgány, vnitřní řád a rozpočet, aby mohla fungovat co nejlépe a plnit účel, pro který byla vytvořena.

⁹⁶ Rozhodnutí Rady 2009/371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), *Úř. věst. L 121*, 15. května 2009, čl. 5.

⁹⁷ SALVET, L. Úvod do evropského práva pro policisty. Příloha časopisu *Policista*, č. 10, 2010, s. IX.

3.4.1 Orgány agentury Europol

Jak je dáno v Rozhodnutí o zřízení Evropského policejního úřadu, orgány agentury jsou ředitel a správní rada. Správní rada je složena ze zástupců členských států a Komise, vždy má každý jednoho zástupce (každý člen má jeden hlas). Zástupci také mohou mít svého náhradníka, který má v případě náhrady také hlasovací právo jako řádný člen. Předseda a místopředseda jsou vybráni skupinou a jsou ze skupin těch tří členských států, které vytvořily osmnáctiměsíční program Rady a svoji funkci také vykonávají po dobu tohoto programu. Předseda je odpovědný za správné a řádné fungování správní rady při plnění daných úkolů a již ve správní radě nejedná jako zástupce svého členského státu. Předsedovi je nápomocen sekretariát, který mu pomáhá při organizaci, poskytuje správní radě administrativní podporu a pomáhá mu najít řešení při plnění úkolů. Ta zasedá nejméně dvakrát ročně. Správní rada zejména přijímá strategii Europolu, stanovuje jednací řad, dohlíží na činnost ředitele, zřizuje funkci vnitřního auditu a má zodpovědnost za plnění úkolů od Rady.⁹⁸

Návrhy na ředitele předkládá výše zmíněná Správní rada. Ředitel je jmenován Radou z nejméně tří uchazečů. Ředitel řídí Europol, a to ve funkčním období čtyř let (možné je prodloužení na maximálně čtyři další roky – na návrh správní rady). Ředitel má k sobě další tři své zástupce, kterým uděluje jednotlivé úkoly. Mezi jeho povinnosti patří převážně běžná správa agentury a odpovědnost za řádné plnění jejich úkolů, vypracování odhadu příjmů a výdajů, provádění rozpočtu či důkladné informování správní rady o prováděných prioritách určených Radou. Právním zástupcem agentury je právě ředitel, který také nese odpovědnost za správné a řádné provedení svých povinností správní radě. Odvolání ředitele či jeho zástupce je možné Radou, která rozhodne kvalifikovanou většinou (po informování ze strany Správní rady).⁹⁹

Na orgány Europolu i na jeho zaměstnance se vztahuje řád Evropských společenství a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství stanovený v nařízení Rady („služební řád“ a „pracovní řád“). Dále také pravidla přijatá orgány ES v rámci uplatnění těchto řádů. V agentuře fungují jednak zaměstnanci smluvní a také zaměstnanci dočasní. Správní rada musí udělit souhlas řediteli, pokud se jedná o smlouvu neurčitou. Ta také určuje, která dočasná místa v plánu pracovních míst je možné obsadit pouze zaměstnanci z určitých

⁹⁸ Rozhodnutí Rady 2009/371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), *Úř. věst. L 121*, 15. května 2009, čl. 37.

⁹⁹ Tamtéž, čl. 38.

orgánů členských států Unie. Takoví zaměstnanci jsou voleni na dobu určitou, která se může obnovit nejvýše jednou.¹⁰⁰

3.4.2. Fungování agentury Europol

K řádnému zajištění fungování agentury Europol je nutné mít určité subjekty. Mezi takové subjekty řadíme národní jednotky a styčné důstojníky. Oba tyto subjekty jsou definovány již v samotném Rozhodnutí o zřízení této agentury.

Je na každém členském státu, aby vytvořil či určil národní jednotku, která bude obstarávat úkoly definované v rozhodnutí. Dále vedoucí národní jednotky v každém členském státě Unie jmenují jednoho úředníka. Vedoucí se pravidelně scházejí dle jednotlivých podnětů, či pokud to vyžaduje ředitel nebo správní rada, aby byli nápomocni v provozních záležitostech Europolu. Právě národní jednotka je totiž jediným subjektem mezi příslušnými orgány členských států a samotnou agenturou Europol. Od té také přijímá veškeré informace, které proběhly mezi Europolem a určitými příslušnými orgány (členské státy povolují přímý styk určitých orgánů s Europolem). Vztahy mezi národní jednotkou a danými orgány jsou řízeny vnitrostátní úpravou. Mezi úkoly národních jednotek je stěžejní předávání informací Europolu, relevantních pro plnění jeho úkolů, vyřizování žádostí od této agentury, předávání Europolu informace pro uložení do databáze a zajištění zákonnosti v rámci každé výměny, která mezi nimi proběhne. Národní jednotka však není povinna poskytnout informace, jež by způsobily zásadní poškození zájmů národní bezpečnosti, a také ty, které by nějak ohrozily probíhající vyšetřování či bezpečnost osob anebo informace od zvláštních zpravodajských činností v oblasti státní bezpečnosti.¹⁰¹

Každá národní jednotka přiřadí k agentuře Europol nejméně jednoho styčného důstojníka, ti podléhají vnitrostátní právní úpravě daného členského státu. Takoví styční důstojníci vytvoří v rámci agentury národní styčné kanceláře pod pověřením své národní jednotky tak, že řádně zastupují zájmy své národní jednotky v souladu s právem a předpisy. Právě styční důstojníci poskytují předávání informací z obou stran, jak ze strany Europolu své národní jednotce, tak agentuře od své národní jednotky. V takové míře, v jaké je to slučitelné s jejich postavením, jsou informováni o činnosti agentury a zapojení se do ní. Jejich práva a povinnosti ve vztahu k agentuře určuje správní rada.¹⁰² Na rozdíl od vnitrostátních policejních

¹⁰⁰ Rozhodnutí Rady 2009/371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu... čl. 39.

¹⁰¹ Tamtéž, čl. 8.

¹⁰² Tamtéž, čl. 9.

sil důstojníci Europolu nemohou nosit zbraně, provádět domácí prohlídky ani nemohou podezřelé vyslýchat, zatknout nebo zadržet. Europol tedy nemá přímou výkonnou pravomoc v těchto oblastech.¹⁰³

Je jasné vidět, že celá agentura a její fungování je řádně promyšleno, aby mohla zajistit správné plnění cílů, pro něž byla vytvořena. Oproti začátku spolupráce v trestních věcech a současnosti je jasné vidět pokrok, bez kterého bychom se dnes neobešli. Původně pro členské státy byla úprava těchto oblastí na úrovni Unie „nepříliš významná“ či zanedbávaná, postupem času však došlo ke společnému utváření těchto politik, které jsou v současnosti neodmyslitelnou součástí celé integrace. Když přihlídneme k druhé a třetí kapitole, lze usoudit, že Europol je jednou z nejvýznamnějších agentur v *oblasti svobody, bezpečnosti a práva*, a zasahuje tak do velmi citlivé oblasti členských států i Unie, což může také vyvolávat jisté potíže, které budou rozebrány v další kapitole. Jak je popsáno v této kapitole, samotný vznik Europolu neprobíhal bez nesnází, objevilo se zde mnoho politických problémů a bylo zapotřebí spousty kroků, aby ke zřízení agentury vůbec došlo. Státy jsou si vědomy agendy, kterou Europol – agent zastává, a to může být jednou z příčin, proč je tento agent kontrolován více subjekty – principály, jak se dozvíme z další kapitoly. Opatrnost členských států vzhledem k citlivosti informací, které by mohly při úniku způsobit spoustu potenciálních škod, se zdá být na místě.

¹⁰³ Úřad pro ochranu osobních údajů. *Europol* [online], [cit. 20-12.-2020]. Dostupné na <<https://www.uoou.cz/europol/ds-5334/archiv=0&p1=1887>>.

4. Aplikace konceptu principál–agent na agenturu Europol

Kapitola je strukturována tak, aby byla lépe pochopena odpovědnost Europolu, kontrolní mechanismy, dohled, hodnocení a audity. Práce zahrnuje možné problémy a komplikace, které je možno vyzorovat při aplikaci P–A konceptu právě na Europol. Agentura je specifická především svou důležitostí v citlivé oblasti, a to je taky důvod, proč je její autonomie a odpovědnost již od počátku hodně diskutována a kontrolní mechanismy byly postupně dotvářeny. S veškerými informacemi z předchozích kapitol a s následující čtvrtou kapitolou, která je naprosto stěžejní pro celkový výsledek výzkumu, se pokusíme objasnit odpovědi na druhou a třetí výzkumnou otázku, tedy: „Jaká specifika přináší aplikace P–A konceptu na agenturu Europol?“ a „Do jaké míry lze vůbec koncept principál–agent aplikovat na tuto agenturu?“

4.1 Odpovědnost a kontrola agentury Europol

Odpovědnost spočívá ve zjištění skutečností, zda aktér dodržel své pověřené povinnosti. Odpovědnost však v tomto případě může vykonávat celá škála subjektů s oprávněním sledovat a kontrolovat agentovo chování v různých časových úsecích. Principálů je v případě Europolu – agenta více, tedy těch, kteří mohou kontrolovat. To se liší od klasického pojmu P–A konceptu, který se soustředí zejména na kontrolu *ex ante* a *ex post*, tedy spíše na samotnou kontrolu než na odpovědnost jako takovou. V P–A konceptu jde především o zajištění snížení ztrát agentur a zajištění shody s agentovým chováním a principálových cílů dohodnutých v rámci delegace. Odpovědnost se zde vnímá jako následný dohled a hodnocení po činech aktéra. Samostatnost zde představuje jakousi odpovědnost.

Europol je odpovědný Radě EU (Radě ministrů spravedlnosti a vnitra), ta má na starost hlavní kontrolu a řízení funkcí Europolu. Dále Rada schvaluje rozpočet, jmenuje ředitele Europolu i jeho zástupce. Jako zvláštní činnost dohledu lze vnímat každoroční povinnost předkládat zprávu o činnosti Europolu Evropskému parlamentu.¹⁰⁴ V této zprávě „*Europol každoročně vypracuje zprávu o objemu a kvalitě informací poskytnutých jednotlivými členskými státy a o výsledcích jejich národních jednotek. Výroční zpráva se zasílá Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a vnitrostátním parlamentům.*“¹⁰⁵ Z toho

¹⁰⁴ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003, s. 226–227.

¹⁰⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a rady o zřízení agentury Evropské unie pro spolupráci a vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení rozhodnutí 2009/371/SVV a 2005/681/SVV. *Úř. věst. C 173*, 27. března 2013, čl. 14 odst. 1(d).

vyplývá, že agent má povinnost informovat o množství a kvalitě informací ze stran jednotlivých členských států jednotlivým principálům. Takto je možné zhodnotit a posoudit efektivitu a činnost celkové spolupráce, případně zjistit, které státy se více či méně zapojují do činnosti Europolu.

Rozhodnutím Rady přijatým roku 2009 se stal Europol agenturou, jež je financována z rozpočtu EU. Samotný článek 88 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že: „*Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu.*“¹⁰⁶ Je nezbytné, aby spolu zákonodárci určili formu kontroly činností agentury Evropským parlamentem, tam, kde jsou účastny národní parlamenty. „*Europol je jedinou agenturou, nad níž Evropský parlament vykonává dohled spolu s vnitrostátními parlamenty prostřednictvím skupiny pro společnou parlamentní kontrolu*“¹⁰⁷ Zřízení o Europolu bylo stanoveno Rozhodnutím Rady z roku 2009 s ohledem na Smlouvu o Evropské unii, s ohledem na návrh Komise a s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu. Dále Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení stanoví další pravidla a údaje Europolu. Kontrola Europolu – agenta je v takovém případě velmi přísně zabezpečena, a to několika principály. Jedná se tak o velmi precizní kontrolní mechanismy.

Jaká je zde tedy role Evropské komise? Jak je uvedeno na začátku Nařízení Evropského parlamentu a Rady z roku 2016: „*Evropský parlament a Rada Evropské unie, s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 88 této smlouvy, s ohledem na návrh Evropské komise, po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům, v souladu s řádným legislativním postupem...*“¹⁰⁸ Evropská komise teda navrhla nařízení, má k němu dodatky a postoje a zdá se být v případě agentury Europol aktivním hráčem. Provádí interní audit a zprávy o pokroku jsou jí pravidelně výkonným ředitelem dokládány. Je však nutno si uvědomit, že jelikož se jedná o mezivládní spolupráci, role Evropské komise zde není tak význačná a její vliv není příliš silný. Hlavní slovo má obvykle Rada, respektive členské státy.

¹⁰⁶ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, *Úř. věst. C 326*, 26. října 2012, čl. 88.

¹⁰⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 o provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami. *Úř. věst. C 449*, 23. prosinec 2020, str. 176.

¹⁰⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV. *Úř. věst. C 794*, 24. květen 2016, str. 53.

Právě odpovědnost a autonomie Europolu byla často probíraným tématem. Lisabonská smlouva a rozhodnutí Rady z roku 2009 zvýšily možnosti v dohledu ze strany Evropského parlamentu a Účetního dvora Evropské unie. Slyšení před EP, která jsou již běžnou praxí, byla formálně stanovena. Ředitel Europolu, předseda Správní rady a předsednictví Rady se musí dostavit na slyšení před Evropský parlament na jeho žádost. Další přínos Rozhodnutí Rady se týká financování agentury, kdy Europol začal přijímat příspěvky z rozpočtu EU, stal se rozpočtovým orgánem EU. Rozdíl nastává v situaci, kdy Evropský parlament dával Radě doporučení, které Rada však nebrala příliš v potaz. Evropský parlament však nyní rozpočet schvaluje, případně může část rozpočtu zablokovat. „*V zájmu účinné kontroly fungování Europolu by ve Správní radě Europolu měla být zastoupena Komise a členské státy.*“¹⁰⁹ Rozšíření pravomocí se týká i Soudního dvora Evropské unie z hlediska soudního přezkumu, kdy mu byla výslovně na základě článku 263 SFEU udělena příslušnost jednání agentur, a to včetně aktů Europolu.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 o provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami zdůrazňuje, že mechanismy, které provádějí odpovědnost agentur, jsou jednak ve smlouvách, zakládajících nařízeních agentur, judikatuře Evropského soudního dvora i ve společném prohlášení a společném přístupu. Důrazně také podotýká, že díky svěřením pravomocí má Parlament kontrolní pravomoci vůči decentralizovaným agenturám. Výkon kontroly nad agenturami je však prováděn mnoha způsoby:¹¹⁰

- *jakožto jedna složka rozpočtového orgánu při svém rozhodování o příspěvcích agenturám z rozpočtu EU,*
- *jakožto orgán udělující absolutorium,*
- *postupem jmenování členů správních rad agentur,*
- *postupem jmenování (nebo odvolání) výkonného ředitele – pomocí konzultací o pracovních programech,*
- *předkládáním výročních zpráv,*

¹⁰⁹ Tamtéž, str. 55.

¹¹⁰ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 o provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami. *Úř. věst. C 449*, 23. prosinec 2020, str. 177–178.

- *jinými způsoby (návštěvami delegací, prostřednictvím kontaktních skupin nebo osob, výměn názorů, slyšení, brífinků, poskytování odborných znalostí).*¹¹¹

Evropský parlament a také vnitrostátní parlamenty jsou informovány o činnosti skrze výroční zprávy, díky každoroční konečné účetní uzávěrce, strategickým analýzám, všeobecné situační zprávě, také prostřednictvím výsledků studií či pomocí víceletých a ročních pracovních programů. Evropský parlament však také plní další funkce: „...plní funkci rozpočtového orgánu, hlavně se mu zasílá předběžný odhad příjmů a výdajů a zpráva o rozpočtovém a finančním řízení za daný rozpočtový rok, může žádat o veškeré informace nezbytné pro udělení absolutoria a uděluje výkonnému řediteli absolutorium za plnění rozpočtu a může vyzvat výkonného ředitele, aby zodpověděl otázky týkající se výkonu jeho funkce.“¹¹²

Kontrola Europolu je různorodá, není zde klasický postup dle P–A konceptu, zjednodušeně řečeno v kontrole předběžné či následné. Agenturu může kontrolovat spousta oprávněných subjektů, v různých časových fázích, dá se říci kontinuálně a průběžně. Zde si lze povšimnout konceptu tzv. „multiple principals“ neboli konceptu „víceru principálů“, kdy se mezi jednotlivé principály rozdělují kontrolní pravomoci dle jejich specializace. Účetní dvůr Evropské unie se zaměřuje na dohled v oblasti peněz a na nakládání s financemi. Evropský parlament kontroluje legitimitu agentury. Agentura OLAF se soustředí na boj s podvody a korupcí. Evropský ochránce osobních údajů zase dbá na kontrolu a dodržování nařízení vztahujících se na ochranu zpracování osobních údajů. Kvůli stěžejní agendě, kterou má agentura na starost, je řádná kontrola namístě a v souladu zájmů všech – jak členských států, tak celé Evropské unie.

4.2 Autonomie Europolu

S ohledem na tuto podkapitulu je nutné si připomenout, jak byl Europol vytvořen, a to jako mezivládní orgán postavený mimo právní rámec Společenství s vlastní Úmluvou. V souvislosti s tím bylo nutné přijetí dalších protokolů, které musely ratifikovat národní parlamenty všech členských států. Tato situace znamenala dlouhý proces, který agenturu omezuje. Již z kapitoly o historii je patrná jakási skepse konkrétních států policejní spolupráci vytvořit. Z toho je jasně vidět, že státy nechtěly, aby měla agentura příliš nadnárodní

¹¹¹ Tamtéž, str. 177.

¹¹² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení agentury Evropské unie pro spolupráci a vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení rozhodnutí 2009/371/SVV a 2005/681/SVV. *Uř. věst. C 173*, 27. března 2013, str. 6.

charakter. Často zde byly obavy, kdy státy vnímaly Europol jako jakéhosi soupeře vůči vlastním vnitřním národním bezpečnostním složkám. Tady vzniká otázka, do jaké míry je vlastně Europol autonomní, protože může nastat nedostatečná spolupráce jednotlivých členských států a s tím i spojená komplikace v praxi.

V rámci P–A konceptu by pak mohl nastat jakýsi nesoulad mezi zájmy agenta i principála či problém informační asymetrie. Pro agenturu Europol je specifické vícero principálů a občas se vyskytují konflikty právě i mezi nimi. To může vést ke zhoršené efektivitě fungování agentury. Na jednu stranu je mezi Europolem a členskými státy sdílený zájem, a to bezpečnost členských států a Unie jako celku. To je zájem poměrně silný a nediskutovatelný. Nicméně se jedná o poměrně citlivou oblast a může být v jistých ohledech konfliktní. To, o jak stěžejní a důležitou oblast se jedná, také vysvětluje diskutování o jeho pravomocích a odpovědnosti, která byla v průběhu let dosti posilována. Spolupráce v oblasti policejní a v trestních věcech se zdá být nutná a neodmyslitelná, to však neznamená, že státy Europol musí vnímat nutně kladně. Může to pro ně znamenat jakousi hrozbu či zeslabení jejich autority v dané oblasti. Ne každý členský stát je ochoten sdílet veškeré informace, protože by mohlo dojít k jejich „internacionalizaci“ a mohly by se dostat do rukou státu, s nímž stát poskytující informace nemá úplně dobré vztahy. Agent v klasickém P–A konceptu je nezávislý agent, avšak se svými zájmy. Každý členský stát má zájem na tom řádně chránit svou zemi. Takový zájem dozajista zastává i Europol pro to zřízení. Nicméně i agent v tomto případě může jednat s určitou skupinou států intenzivněji nebo vícero způsoby než se státy ostatními, a komunikaci s nimi by mohl upozadit. V takém případě by agent zneužíval pravomoci jemu svěřené a jednal by z určitých důvodů ve svém zájmu. Jedna z horších variant v rámci vícero principálů může být i neadekvátní agentovo chování, které by mohlo způsobit konflikt mezi jednotlivými principály. V tomto případě se zdá být nejpravděpodobnější vyvolání konfliktu mezi jednotlivými členskými státy, například z důvodu poskytnutí neúplných informací ze strany Europolu, jistým opomenutím poskytnutí relevantní informací nebo jejich selektivní šíření z důvodu politické citlivosti. I takové chování může vyústit v pochybnost členských států, že jsou upozaděny před státy jinými! Mohlo by se jednat jak o omyl a pochybení, tak v horším případě o záměr v Europolu vyvolat nepokoje. Co se zdá méně předvídatelné, je, že by agent vyvolal konflikty mezi jednotlivými institucemi.

Ale jak může být Europol autonomní, pokud všechny státy nebudou fungovat tak, jak mají? Téma národní suverenity zde hraje význačnou roli a právě jakýsi základ každého státu a

jeho vlády je chránit si své území. To může být jeden z důvodů, kdy si státy raději určitou trestnou činnost řeší tzv. „na vlastní pěst“. Do doby, než se začala utvářet ES, byly státy samostatné a byly vedeny k tomu postarat se samy o sebe a svůj lid. Je to zcela přirozené a v kořenech každého státu, aby chránil své území a své občany. Na druhé straně Europol je dostatečně kontrolován, jak je možno vidět z předchozích podkapitol. Průběžně vydává zprávy o své činnosti, podléhá auditu a je vázán na Radu i Evropský parlament. Jak uvádí Filip Křepelka, podle něj Europol nebyl založen, aby vznikla samostatná policejní jednotka, která by vykonávala veškeré policejní činnosti, ale jde o jakousi policejní ústřednu, jež zajišťuje výměnu informací mezi členskými státy a údaje analyzuje a eviduje.¹¹³ „*Jakákoli operativní akce Europolu musí být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká. Používání donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.*“¹¹⁴

Europol nemůže sám zasahovat, slouží pouze jako odborný informátor a má usnadnit výměnu informací a dodání kvalitních údajů pro lepší bezpečnost celé EU. Těžko ho lze vnímat jako konkurenci policejním složkám členských států. I toto ustanovení může ve svém smyslu působit jako pojistka členských států vůči Europolu jako celku. Zdá se, že je dostatečně zajištěno, aby Europol svou pozici nezneužil.

4.3 Dohled a audit

Kontrola a role ze stran institucí, jako je Evropský parlament, Evropská komise, Rada nebo Soudní dvůr, již byla rozebrána, to ovšem zdaleka není vše. Pro další dohled, kontrolu, hodnocení a audit agentury Europol je stanoveno několik dalších subjektů. Některé z nich jsou externí a jiné zase interní. Patří mezi ně Účetní dvůr Evropské unie, který provádí audity, činnost také kontroluje Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“) či Evropský inspektor ochrany údajů navázaný na vnitrostátní dozorové úřady, které v rámci dohledu Europolu a jeho kontroly mají podstatnou roli. Dále probíhá také vnitřní audit Europolu a interní audit Komise. Za externí audit zde lze považovat audit, který má zajistit Evropská komise do roku 2022, a poté každých pět let (nebyl tedy ještě proveden). V neposlední řadě se stížnosti a šetření Evropského veřejného ochránce práv dle článku 228 SFEU vztahují na instituce či jiné subjekty Evropské unie, ten je volen Evropským

¹¹³ KŘEPELKA, F. Europol jako policie nadnárodního celku. In DANČÁK, B. a ŠIMÍČEK, V., *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: Masarykova univerzita, str. 218.

¹¹⁴ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, *Úř. věst. C 326*, 26. října 2012, čl. 88 odst. 3.

parlamentem, což lze považovat za jakousi další kontrolu zvenčí. Pro lepší orientaci je dohled a kontrola rozdělena zvláště na externí a interní.

4.3.1 Externí kontrola a dohled

Mezi externí kontrolu a dohled lze zařadit Účetní dvůr Evropské unie, jako specializovaný subjekt přes finanční kontrolu různého charakteru, např. „*Účetní dvůr má pravomoc provádět audit formou kontroly dokumentů a inspekci na místě u všech příjemců grantů, zhotovitelů, dodavatelů nebo poskytovatelů a subdodavatelů, kteří od Evropské unie obdrželi finanční prostředky Unie.*“¹¹⁵ Blíže určeno, Účetní dvůr Evropské unie provádí:

„a) *účetní závěrky agentury, jež obsahují finanční výkazy a zprávy o plnění rozpočtu za daný rozpočtový rok;*

b) *legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá, jak to vyžaduje článek 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).*“¹¹⁶

V nedávném auditu Účetního dvora Evropské Unie bylo například zjištěno, že agent má problém s proplácením a s určitými finančními operacemi. Důležitost těchto auditů je velká, protože jisté nesrovnalosti a problémy agenta dodržovat „pravidla“ by mohly ohrozit jeho reputaci i z hlediska vnímání jeho legitimacy.

Mechanismus externího auditu je ustanoven v článku 68 Rozhodnutí Rady z roku 2016, kdy „*do 1. května 2022 a poté každých pět let Komise zajistí vypracování hodnocení, které posoudí zejména dopad, účinnost a účelnost Evropské unie a jeho pracovních postupů. Toto hodnocení se může zabývat zejména tím, zda je třeba upravit strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Evropské unie, a finančními dopady takových úprav.*“¹¹⁷ Dle citovaného odstavce je zřejmé, že takový audit ještě neproběhl. Funguje zatím tedy jen audit vnitřní, který hlídá výkonnost agenta (agentury), ten má pravomoc zřizovat Správní rada a jsou pro tento účel ustanoveny specializované subjekty. Činnosti agentury Evropské unie jsou také pod dohledem a inspekci agentury OLAF. Ten je oprávněn ve spojitosti s grantem či veřejnou zakázkou udělenou Evropskou unií kontrolovat na místě a provádět inspekci, zda se neuskutečnil podvod,

¹¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV. *Úř. věst. C 794*, 24. květen 2016, čl. 66, odst. 2.

¹¹⁶ Účetní dvůr Evropské unie. *Zpráva o ověření roční účetní závěrky Agentury Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) za rozpočtový rok 2019.* [online], 22. října 2020 [cit. 30-1.-2020]. Dostupné na <[¹¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva \(Europol\)..., čl. 68.](https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did={67E1BF88-282F-4961-BBB8-B238B41E04CE}>, s. 3.</p></div><div data-bbox=)

korupce nebo jiné protiprávní jednání, jež by poškodilo a ohrozilo finanční zájmy Evropské unie.¹¹⁸

4.3.2 Interní kontrola a dohled

Dohled vykonávaný *vnitrostátním dozorovým úřadem* probíhá tak, že každý stát v rámci Unie si určí svůj vnitrostátní dozorový úřad. Ten má za úkol nezávisle kontrolovat oprávněnost předávání a vyhledávání osobních údajů a také jejich sdělování členským státem Europolu. V souvislosti s předáváním, vyhledáním a sdělováním informací má dohlížet na to, aby nebyla porušována práva dotčených subjektů údajů. Pro řádný výkon dohledu má přístup k údajům a dokumentaci členského státu předané Europolu skrze styčné důstojníky či národní jednotky. Pokud je činnost důležitá pro ochranu osobních údajů, mohou též dohlížet na postupy styčných důstojníků a národních jednotek.¹¹⁹ Opatření přijímající ohledně Europolu sdělují *Evropskému ochránci osobních údajů*. Toho můžeme vnímat jako další z „pojistek uvnitř agenta“, který je zodpovědný za kontrolu a uplatňování nařízení v oblasti ochrany základních práv a svobod fyzických osob, zaměřeného na zpracování osobních údajů.¹²⁰ Vnitrostátní dozorové úřady komunikují s evropským inspektorem ochrany údajů a jsou si navzájem nápomocny v rámci auditů a kontrol.¹²¹

Správní rada má jako jednu ze svých funkcí možnost zřídit *útvár interního auditu*. Ta na základě vyhodnocení činí vhodná opatření. Výkonný ředitel je také odpovědný reagovat na závěry interních, externích auditů a hodnocení a také na doporučení ze strany agentury OLAF a evropského inspektora ochrany údajů. Dvakrát za rok Komisi a pravidelně správní radě doloží zprávy o pokroku.¹²² Vedle vnitřního auditu zřízeného správní radou v agentuře Europol funguje také mechanismus *interního auditora Komise*, který má téměř stejné pravomoci vůči Europolu jako vůči útvarům Komise. Obě tyto funkce auditu slouží agentuře jako nástroj, který vydává stanoviska ke kvalitě řídicích a kontrolních systémů. Stejně jako provádějí doporučení ke zlepšení podmínek pro provádění operací a k podpoře finančního řízení.¹²³

¹¹⁸ Tamtéž, čl. 66, odst. 3.

¹¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol)…, čl. 42.

¹²⁰ Tamtéž.

¹²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol)…, čl. 44, odst. 2.

¹²² Tamtéž, čl. 11 a 16.

¹²³ Sdělení orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie – Europol – Finanční nařízení pro Europol. *Úř. věst. C 281*, 16. říjen 2010, čl. 71–72.

„Funkce vnitřního auditu Europolu a interní auditor Komise odpovídají za:

a) posuzování vhodnosti a účinnosti vnitřních systémů řízení a výkonu útvarů při provádění politik, programů a akcí s ohledem na rizika s nimi spojená;

b) posuzování účinnosti a účelnosti systémů vnitřní kontroly a auditu použitelných na všechny operace plnění rozpočtu.“¹²⁴

Svá hodnocení a doporučení předávají vedoucí vnitřního auditu Europolu a interní auditor Komise Správní radě a řediteli. Ti zajistí vhodná opatření, která plynou z auditů. Ředitel vyjádří své připomínky správní radě k opatřením provádějícím s ohledem na závěry hodnocení. Správní rada je každý rok předá orgánu, který je oprávněn k udělení absolutoria, a také Komisi, jíž doloží jak závěry od interního auditora Komise, tak hodnocení od vnitřního auditu Europolu i spolu s připomínkami ředitele. Funkce vnitřního auditu je nezávislá.¹²⁵

Z předchozích podkapitol je jasně patrné, jak velká škála subjektů–principálů se účastní na kontrole agenta. Evropská unie si je vědoma toho, jak důležitou funkci Europol zastává. Oblast Europolu svým způsobem zasahuje do národní suverenity států a to je možná taky jeden z důvodů, proč se tolik dbá na jeho řádný dohled a kontrolu.

4.4 Strategie Evropské komise 2020–2025

Předkládání strategických analýz a posouzení hrozeb ze strany Europolu Radě a Evropské komisi by mělo pomoci při utváření strategických a operativních priorit Unie v oblasti trestné činnosti.¹²⁶ I tato strategie jasně ukazuje, jak významnou roli tato evropská agentura hraje uvnitř celé EU.

Strategie Evropské komise *bezpečnostní unie EU* na rok 2020–2025 zní takto: „*Tato strategie zahrnuje témata, jako jsou boj proti terorismu a organizované trestné činnosti, prevence a odhalování hybridních hrozeb, zvyšování odolnosti naší kritické infrastruktury a podpora kybernetické bezpečnosti a výzkumu a inovací, a stanoví nástroje a opatření, jež je potřeba v příštích pěti letech vyvinout k zajištění bezpečnosti v našem fyzickém a digitálním prostředí.*“¹²⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému

¹²⁴ Tamtéž, čl. 72.

¹²⁵ Tamtéž, čl. 72–73.

¹²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol)..., str. 54.

¹²⁷ Evropská komise – tisková zpráva. *Strategie bezpečnostní unie EU: spojování článků v novém bezpečnostním ekosystému* [online], 24. červenec 2020 [cit. 1-1.-2020]. Dostupné na <Strategie bezpečnostní unie EU: nový bezpečnostní ekosystém (europa.eu)>, str. 1.

hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii bezpečnosti unie EU z roku 2020 poukazují na posílení mandátu Europolu a zdůrazňuje, že „*primární odpovědnost za bezpečnost sice nesou členské státy, nicméně v posledních letech je stále jasnější, že bezpečnost jednoho členského státu je vázána na bezpečnost všech. EU může reagovat multidisciplinárním a integrovaným způsobem a pomáhat bezpečnostním aktérům v členských státech s nástroji a informacemi, které potřebují*“¹²⁸ Jako příklad je zde vhodné uvést například poskytování informací z kosmického programu EU, který má za úkol pozorovat Zemi a slouží jako ostraha hranic, námořní bezpečnosti či boj proti pirátství a pašování drog.¹²⁹ Je znatelné, že EU má zdroje a informace, které státy potřebují a jež státům zajistí lepší informovanost. Na druhé straně je nutná kooperace členských států a zájem spolupracovat, aby Europol fungoval autonomně a správně. Co se týče výměny informací, dle Komise může agentura Europol významně pomoci, pokud se bude soustředit v boji proti trestné činnosti a terorismu i na spolupráci s třetími zeměmi. Momentálně jsou však problémy již s výměnou osobních údajů se soukromými subjekty, což způsobuje menší účinnost pomoci členským státům. Je diskutováno, jak posílit mandát Europolu za účelem posílení operativní spolupráce. Je kladen důraz na efektivnější spolupráci mezi příslušnými orgány EU, jako je Europol, Eurojust, OLAF či Úřad evropského veřejného žalobce.¹³⁰ Europol je podpora členských států a jejich donucovacích orgánů v boji proti závažné trestné činnosti. Pro státy samotné je těžké čelit nadnárodním bezpečnostním hrozbám, Europol jim je nápomocen svými informacemi a odbornými znalostmi. Jedná se o předcházení a potírání trestné činnosti, která zahrnuje dva a více členských států a jež se týká společných zájmů v rámci politiky Unie. Podpora ze strany Europolu, respektive Evropského střediska pro boj proti terorismu roste. V roce 2016 se jednalo o 127 operačních případů a v roce 2019 již 632.¹³¹

Role Europolu a jeho význam stále roste, jak je vidět z této podkapitoly, kdy Komise vyzdvihuje posílení jeho mandátu a zdůrazňuje jeho důležitost. Z hlediska teorie je zde názorně ukázáno, že Europol–agent zde hraje důležitou roli odborného informátora v trestních

¹²⁸ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii bezpečnosti unie ze dne 24. 7. 2020. *Úř. věst.* 605, 24. červenec 2020, str. 1.

¹²⁹ Tamtéž, str. 26.

¹³⁰ Tamtéž, str. 23.

¹³¹ Proposal of 9. december 2020 for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/794, as regards Europol's cooperation with private parties, the processing of personal data by Europol in support of criminal investigations, and Europol's role on research and innovation, str. 1.

věcech a pomáhá tak principálům při rozhodování o utváření dalších strategických a operativních priorit celé Unie. Delegování pravomocí na agenta tedy plní účel vztahu, pro který byl zřízen. Lze to potvrdit i z rostoucích počtů operačních případů, na kterém se Europol podílel. Jakousi slabinou ovšem je to, že je na každém členském státu, jak ke spolupráci přistoupí a zda bude ochotně spolupracovat, aby se naplnil jeho význam zřízení a mohl fungovat co nejvíce efektivně. Tato oblast by mohla být do budoucna více ošetřena, i když je otázkou, jak zajistit, aby principálové – státy úplně a pravdivě informovali agenta. Toto lze vnímat jako jakousi slabinu, která by mohla narušit správné fungování Europolu. Právě to, že samotní principálové by mohli narušit efektivitu fungování Europolu jako agenta, se zdá být jaksi mimo pojetí P–A konceptu a vypadá to, že samotný koncept s tím ani nepočítá. Zdá se to být logické, když má principál zájem na tom, aby se účelně plnily úkoly a cíle, pro které byl agent pověřen. Z toho důvodu je tato problematika poněkud rozporuplná se samotným P–A konceptem a dalo by se říct, že zde má určitou mezeru.

Závěr

Text práce je rozdělen do čtyř kapitol, rozdělených systematicky tak, aby nabídly potřebné informace a došlo k pochopení celé problematiky tématu. Proto je v první kapitole zahrnut samotný pojem konceptu principál–agent, je rozebrána jeho důležitost v rámci fungování v evropských agenturách, předpoklady teorie principál–agent, význam teorie delegace v konceptu i možné problémy v zastoupení, které mohou vznikát. Kromě toho kapitola rozebrala možnosti, jak takovým komplikacím předcházet pomocí určité kontroly aktérů a celkově vztahu jako takového. Po vysvětlení pojmu je druhá kapitola zaměřena na evropské agentury obecně. Mimo jiné se zde uvádí, jak takové agentury vznikaly, do jakých oblastí zasahují, kde je jejich právní základ či jak se člení. V práci není ani opomenuta Meroniho doktrína či případ Romano význačný pro přenos pravomocí a teorie delegace. Po vysvětlení nezbytných pojmů a nastínění relevantních informací se třetí kapitola zaměřuje na vývoj spolupráce v trestních věcech na úrovni Unie a zřízení samotného Europolu. A jak již bylo v textu vysvětleno, zřízení této agentury nemělo příliš rychlý a jednoduchý průběh – i to je součástí této kapitoly. Nedílnou součástí třetí kapitoly je i organizace a struktura Evropského policejního úřadu, tak aby byly podrobně představeny jeho orgány a vnitřní organizace. Čtvrtá kapitola se již věnuje aplikaci P–A konceptu na evropskou agenturu Europol. Popisuje, jaká kontrola a dohled zde probíhá a jaké jsou oprávněné subjekty. Dále pak: do jaké míry je Europol autonomní a také jaké problémy můžou vznikát v tomto specifickém vztahu právě ve smyslu P–A konceptu.

Cílem této práce bylo přiblížit aplikaci P–A konceptu na agenturu Europol a co nejlépe tuto problematiku analyzovat a prozkoumat. Při psaní práce jsem se řídila výzkumnými otázkami, na které jsem se snažila co nejlépe odpovědět. První z nich se zabývá postavením Europolu mezi ostatními evropskými agenturami. Na tuto otázku lze odpovědět především dle informací poskytnutých ve druhé a třetí kapitole. Zajisté je Europol specifický v jeho zřízení, a to na mezivládní úrovni. Jeho vytvoření nebylo jednoduché ani rychlé, ale bylo výsledkem komunikace mezi členskými státy, která trvala celé roky. I samotná příprava na zřízení byla podmíněna mnoha úkoly a potřebnými kroky. To však není tak stěžejní jako jeho postavení, kdy se dá říci, že se jedná o nejdůležitější agenturu ve své oblasti, tedy *v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva*. Europol zasahuje do poměrně dosti citlivé oblasti národní suverenity členských států a ty jsou si toho vědomy. Kontrola a dohled ze stran vícero principálů je toho důkazem. To je, řekla bych, také jedna ze specifických rysů

této agentury. Je jasně vidět zájem principálů dohlížet a kontrolovat agenta tak, aby došlo k jeho správnému a řádnému fungování. Zneužití informací poskytnutých Europolu skrze členské státy by mohlo zapříčít spousty sporů a konfliktů, které by mohly vést k problémům mnohem větším. Únik citlivých informací by mohl mít nedozírné následky jak v oblasti bezpečnosti a trestních věcí, tak ve vzbuzení nedůvěryhodnosti celého Evropského policejního úřadu ze strany členských států. Další agentury pro zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva spolu s Europolem jsou Frontex, eu-LISA, EASO, EIGE, EMCDDA, CEPOL, FRA a Eurojust. Komunikace probíhá i mezi jednotlivými agenturami, tak aby byla zajištěna řádná spolupráce.

Druhá výzkumná otázka se soustředí na následující: „Jaká specifikace přináší aplikace konceptu principál–agent na agenturu Europol?“ Jako velmi specifický prvek v rámci P–A vztahu při aplikaci na agenturu Europol bych jistě vyzdvihla vícero principálů. Agentu kontroluje několik oprávněných subjektů, jak zvenčí, tak uvnitř, jak bylo rozebráno ve čtvrté kapitole. Evropský parlament se soustředí například na legitimitu. OLAF řeší možné podvodné situace. „*Účetní dvůr má pravomoc provádět audit formou kontroly dokumentů a inspekcí na místě u všech příjemců grantů, zhotovitelů, dodavatelů nebo poskytovatelů a subdodavatelů, kteří od Europolu obdrželi finanční prostředky Unie.*“¹³² Evropský ochránce osobních údajů zase dbá na kontrolu a dodržování nařízení vztahující se na ochranu zpracování osobních údajů. Komise má svého interního auditora, zastoupení ve správní radě Europolu a je také zřízen mechanismus externího auditu. I správní rada samotná má pravomoc zřizovat svůj vnitřní audit. Jedná se opravdu o velkou škálu subjektů, které jsou do kontroly a dohledu nad agenturou začleněny a jež jsou uvedeny ve čtvrté kapitole této práce. Je zde evidentní velká opatrnost těchto aktérů, kteří jsou si vědomi agendy, již agentura Europol zastává. Už jen to, že „*Europol je jedinou agenturou, nad níž Evropský parlament vykonává dohled spolu s vnitrostátními parlamenty prostřednictvím skupiny pro společnou parlamentní kontrolu*“¹³³ je „opatření“, které mluví samo o sobě. Čím více principálů je, tím však také více konfliktů může vzniknout, a to by mohlo být jedním z možných problémů v zastoupení souvisejících s P–A konceptem. Jakýsi konflikt mezi jednotlivými principály či jimi způsobený rozpor mezi určitým principálem a agentem. Když se zaměříme na členské státy,

¹³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV. *Úř. věst. C 794*, 24. květen 2016, čl. 66, odst. 2.

¹³³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 o provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami. *Úř. věst. C 449*, 23. prosinec 2020, str. 176.

jsou to však ony, které by určitým způsobem mohly sabotovat efektivitu Europolu, a to nesprávným či neúplným informováním. Jak již bylo řečeno, každý stát má do jakési míry zájem vyřešit si svou ochranu svého území a ochranu svých občanů sám, a státy lze zde považovat za důležitého aktéra, bez kterého by správné fungování agentury nemohlo fungovat. Z mého pohledu je hodně na vůli a přístupu jednotlivých států, jak moc účinná bude tato policejní spolupráce. Je velmi pozoruhodné, že členské státy, které se dohodly na zřízení takové agentury mohou být právě těmi, které mohou zapříčít výrazně nižší efektivitu samotného fungování celé agentury.

Třetí a poslední výzkumnou otázkou je: „Do jaké míry lze aplikovat P–A koncept na Evropský policejní úřad?“ Tato otázka se mírně kryje právě s druhou otázkou, již zmíněnou. Tedy: „Jakou specifikaci přináší aplikace konceptu principál–agent na agenturu Europol?“ Jak již bylo vysvětleno, vztah mezi principálem a agentem je založen na delegování pravomocí a měla by zde být určitá důvěra mezi aktéry. Agent je však do jisté míry nezávislý a má své zájmy, které vždy nemusí být ve shodě se zájmy principála a může dojít ke zneužití informací či neadekvátnímu chování agenta. V případě Europolu by mohlo dojít například ke zvýšené komunikaci s určitými státy oproti státům ostatním či zneužití informací poskytnutých Europolu právě ze strany členských států. Principálové mají velký zájem na kontrole a dohledu nad touto agenturou. Dalo by se říct, že se jedná o poměrně zvýšenou ochranu, která je striktně propracována a dodržována. Kontrolní mechanismy agenta jsou v případě agentury Europol zajištěny dostatečně, jak ty externí, tak i ty interní. Problémy související se zastoupením jsou rozhodně problémy, které jsou obecně definované v P–A konceptu, a také ty, které souvisejí s vícero principály, což je pro aplikaci tohoto konceptu na Europol specifické a typické. Na druhou stranu se jedná o vztah, který rozhodně není jednoduchý a má svou podrobnou úpravu. Zdá se, že koncept principál–agent je zde základem pro fungování agentury, ovšem kontrola a dohled nad Europolem – agentem, se zdá být ještě „intenzivnější“ a přísnějším než v obvyklém P–A vztahu a že kontrolní mechanismy a dohled zde převyšují jakýsi základ teorie principál–agent.

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že aplikace P–A konceptu na agenturu Europol není příliš složitá a komplikovaná, opak je pravdou. Práce je výsledkem spousty zdrojů od odborných článků, přes různá nařízení a dokumenty ze strany EU až po oficiální webové stránky agentur. Toto téma by mohlo být prozkoumáno ještě detailněji a zdá se to jako vhodné téma například pro disertační práci. Pak by mohlo být zpracováno zase o něco více do hloubky. Ze samotného textu práce lze vidět, že i koncept principál–agent není něco

„fixního“, s čím již nelze vůbec hýbat, ale právě naopak. Aktéři si ho mohou upravit dle svých vlastních potřeb a přání. Jedná se o koncept, který se zdá být možné uzpůsobit na dané příklady v praxi, aniž by ovšem ztratil svůj pevný základ a „srdce“ celého konceptu. Europol je agentura, která má na starosti poměrně dosti citlivou oblast a agendu, a také je striktně a důsledně kontrolována ze všech možných stran, tedy ze stran vícero principálů.

Seznam použitých zdrojů:

Bibliografie:

- ANDERSON, M. *Policing the European Union*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- DIXIT, A. K. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. USA: The MIT Press, 1996.
- FEREJOHN, J. *Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, C. Susan a MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, s. 131–153.
- FIALA, P. a PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. Vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2009.
- FILIPEC, Ondřej. *Chemická regulace REACH: Tři dimenze politiky*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2015.
- GUILD, E. a GEYER, F. *Security versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the European Union*. London and New York: Routledge, 2016. 336 s.
- HAWKINS, G. Darrin a kol. *Delegation and agency in international organizations*. 1. vydání. USA: Cambridge University Press, 2006. 407 s.
- HUBER, D. John. a SHIPAN, R. Charles. *Political Control of State in Modern Democracies*, 2001. Citováno dle GILARDI, Fabrizio. *Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*. *Principal-Agency Institutional Relations*. Zář 2001, 11(8), s. 10.
- IVOR, J., KLIMEK, L. & ZÁHORA, J. *Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokodex, 2006.
- KIEWIET, D. Roderick a McCUBBINS, D. Mathew. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 299 s.

KŘEPELKA, F. *Europol jako policie nadnárodního celku*. In DANČÁK, B. a ŠIMÍČEK, V. *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: Masarykova univerzita, str. 214–222.

MONAR, J. a MORGAN, R. *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*. Brusel: European Interuniversity Press, 1994.

OCCHIPINTI, JOHN D. *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?* Boulder, Colo.: L. Rienner, 2003, 286 s.

PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003.

POLÁK, P. *Některé aspekty evropského justičního prostoru v trestních věcech*. In KŘEPELKA, F., TÝČ, V. *Ročenka evropského práva, Svazek V (1999)*. Brno: Masarykova univerzita, 2001.

SHAPIRO, M. *Independent agencies in The Evolution of EU Law*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SCHUTZE, R. *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University, 2012.

THATCHER, M. *European regulation, European Union: Power and Policy-Making*. 3. vydání. Londýn: Routledge, 2006.

VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008.

Odborné články:

BALDWIN, R. *Regulatory Legitimacy in the European Context: the British Health and Safety Executive. Regulating Europe (European Public Policy)*, 1996.

BERGMAN, Torbjörn. *The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability. European Journal of Political Research*, 2000, 37(3), s. 415–429.

BUBLA, F. *Svoboda, Spravedlnost a bezpečnost v EU. Auspicia: recenzovaný časopis pro otázky společenských věd: a reviewed magazine for questions of social sciences*, 2005.

BUNYAN, Tony. *Trevi, Europol and the European State. State watching the new Europe*, 1993, s. 1–15.

DIETMAR, Braun a GUSTON, H. David. Principal–agent theory and research policy: an introduction. *Science and public policy* [online]. Zář 2003, 30 (5), s. 302–308 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na <https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7A523369F205.P001/REF.pdf>.

FILIPEC, Ondřej. Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management. *Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology*, 2018, 8 (1), s. 154–175.

GAILMARD, Sean. Accountability and Principal–Agent Models. *Oxford Handbook of Public Accountability* [online]. Srpen 2012, s. 1–27 [cit. 2020-10-29]. Dostupné na <[https://www.law.berkeley.edu/files/csrls/Gailmard_-_Accountability_and_Principal-Agent_Models\(2\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/csrls/Gailmard_-_Accountability_and_Principal-Agent_Models(2).pdf)>.

GILALDI, Fabrizio. Principal–Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation. *Principal–Agency Institutional Relations*. Zář 2001, 11(8), s. 1–14.

GILARDI, F. Delegation to independent regulatory agencies: insights from rational choice institutionalism. *Swiss Political Science Review*, 2002, 8(1), s. 93–125.

GROENENDIJK, Nico. A principal–agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change* [online]. 1997, (27), s. 207–229 [cit. 2020-10-29]. Dostupné na <<https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6653794/principal-agent.pdf>>.

HUBER, D. JOHN a SHIPAN, R. Charles. The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 2000, 25(1), s. 25–55.

HUBER, J. D. Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, 37(3), s. 397–413.

KASSIM, H. a MENOM, A. The principal–agent approach and the study of the European Union: promise un fulfilled? *Journal of European Public Policy*. Únor 2003, 10(1), s. 121–139.

LONGLEY, Neil. Legislative Systems with Absolute Party Discipline: Implications for the agency Theory Approach to the Constituent–Legislator Link. *Public Choice*, 1998, 97, s. 121–140.

MAJONE, G. The rise of statutory regulation in Europe. *Regulating Europe (European Public Policy)*, 1996.

MARSCHAK, J. Elements for a Theory of Teams. *Management Science*, 1955, (1), s. 127–137.

McCUBBINS, M. D., NOLL G. R. a WEINGAST, R. B. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 1987, 3(2), s. 243–277.

McCUBBINS, M. D., NOLL, R. a WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*. 1987, (3), s. 242–279.

McCUBBINS, M. D., NOLL, R. a WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*. 1989, (75), s. 431–483.

MILLER, J. Gary. The political evolution of principal–agent models. *The Annual Review of Political Science*. 2005, (8), s. 203–225.

MITNICK, BARRY M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. In *Proceedings of the American Political Science Association*, 1973 [online]. 27. srpna 2015, 45 str. [cit. 2021-3-10]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859>.

MOE, M. Terry. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 1984, (28)4, s. 739–755.

POLLACK, M. A. Delegation, agency and agenda setting in the European Community. *International Organization*. 1997, 51(1), s. 99–134.

POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič–zástupce. *Středoevropské politické studie* [online]. 2017, 3–4, s. 215–242 [cit. 2020-10-28]. Dostupné na <<https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/9037/8464>>.

SALVET, L. Úvod do evropského práva pro policisty. Příloha časopisu *Policista*, č. 10, 2010.

SHAPIRO, P. S. 1997, s. 281, citováno dle FILIPEC, Ondřej. Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management. *Baltic Journal of European Studies*, 2018, 8(1), s. 154–175.

SHAPIRO, P. S. Agency theory. *Annual Review Sociology*, 2005, (31), s. 263–284.

STROM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, 37(3), s. 261–289.

SVOBODOVÁ, M. Evropské agentury v recentní judikatuře Soudního dvora. *EU. Právník*, květen 2015, r. 154, s. 378–393.

TATCHER, Mark. 2002, s. 111, citováno dle FILIPEC, Ondřej. Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management. *Baltic Journal of European Studies*, 2018, 8(1), s. 154–175.

TERZEIEV, V., PETKOV, M. & KRASSTEV, D. The process of forming a criminal policy of the Europeanunion. *Social Sciences and Humanities*, 2018, s. 505–510.

Internetové zdroje:

BOHMAN, M. *Evropský policejní úřad a aplikace CAF* [online], [cit. 4.-12-2021]. Dostupné na http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/2011/evropsky_policejni_urad_a_aplikace_caf.pdf.

Deloitte, commissioned by the EU Agencies Network. *How do EU agencies and other bodies contribute to the Europe 2020 Strategy and to the Juncker Commission Agenda?* [online]. Listopad 2016 [cit. 22 -11-2020]. Dostupné na https://euagencies.eu/sites/default/files/deloitte_study_eu_agencies_contribution_executive_summary.pdf.

EU Agencies Network [online]. euagencies.eu, 2016 [cit. 21 -11-2020]. Dostupné na <https://euagencies.eu/>.

European Banking Authority. *EBA at a glance* [online]. eba.europa.eu, 2018 [cit. 26-11-2020]. Dostupné na <https://eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance>.

European Centre for Disease Prevention and Control. *About ECDC* [online]. ecdc.europa.eu, 2020 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-ecdc>.

European Centre for the Development of Vocational Training. *About Cedefop* [online]. cedefop.europa.eu, 2020 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <https://www.cedefop.europa.eu/en/about-cedefop>.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. About Eurofound [online]. eurofound.europa.eu, 11. únor 2019 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <<https://www.eurofound.europa.eu/cs/about-eurofound>>.

European Global Navigation Satellite Systems Agency. *About GSA* [online], gsa.europa.eu, 23. září 2020 [cit. 26 -11-2020]. Dostupné na <<https://www.gsa.europa.eu/gsa/about-gsa#missionstatement>>.

European Insurance and Occupational Pensions Authority. *Mission and tasks* [online]. eiopa.europa.eu, 2020 [cit. 26-11-2020]. Dostupné na <https://www.eiopa.europa.eu/about/mission-and-tasks_en>.

European Union. *European Union Agency for Railways (ERA)*. [online], europa.eu, 10. září 2020 [cit. 27-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/era_cs>.

Europol. *About Europol* [online], europol.europa.eu, 10. září 2020 [cit. 1-12-2020]. Dostupné na <<https://www.europol.europa.eu/about-europol>>.

Euroskop. *Agentury EU* [online]. euroskop.cz, 2005–2020 [cit. 25-11-2020]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/9283/sekce/agentury-eu/>>.

Euroskop. *Pilíře a politiky EU*. [online], [cit. 1.-12-2021]. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/40442/clanek/pilire-apolitiky-eu/>.

Evropská unie. *Decentralised agencies: 2012 Overhaul* [online]. Europa.eu, 24. květen 2018 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_en>.

Evropská unie. *Evropská obranná agentura (EDA)* [online], europa.eu, 30. listopad 2020 [cit. 26 -11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_cs>.

Evropská unie. Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO) [online]. europa.eu, 5. listopad 2020 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/euipo_cs>.

The European Institute of Innovation and Technology. *Vision and mission* [online]. eit.europa.eu, 2020 [cit. 24-11-2020]. Dostupné na <<https://eit.europa.eu/who-we-are/eit-glance/mission>>.

Úřad pro ochranu osobních údajů. *Europol* [online], [cit. 20-12.-2020]. Dostupné na <<https://www.uouu.cz/europol/ds-5334/archiv=0&p1=1887>>.

Legislativa ES/EU, judikatura ESD/SDEU a dokumenty EU:

Euroskop. Smlouva o založení Evropského společenství [online], [cit. 30-12.-2020]. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf>.

Evropská komise – tisková zpráva. *Strategie bezpečnostní unie EU: spojování článků v novém bezpečnostním ekosystému* [online], 24. červenec 2020 [cit. 1-1.-2020]. Dostupné na <Strategie bezpečnostní unie EU: nový bezpečnostní ekosystém (europa.eu)>.

Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii bezpečnostní unie ze dne 24. 7. 2020. *Úř. věst.* 605, 24. červenec 2020, str. 1–28.

Komise Evropské unie. *European Governance: A White Paper* [online], 26. červenec 2001 [cit. 28-11-2020]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10>.

Komise Evropské unie. *The operating Framework for the European Regulatory Agencies* [online], ec.europa.eu, 11. prosinec 2002 [cit. 27-11-2020]. Dostupné na <COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: The operating framework for the European Regulatory Agencies (europa.eu)>.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, *Úř. věst.* C 326, 26. října 2012, s. 1 a násl.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, *Úř. věst.* C 306, 17. prosince 2007, s. 1 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV. *Úř. věst.* C 794, 24. květen 2016, str. 53 a násl.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení agentury Evropské unie pro spolupráci a vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení rozhodnutí 2009/371/SVV a 2005/681/SVV. *Úř. věst.* C 173, 27. března 2013.

Proposal of 9. december 2020 for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/794, as regards Europol's cooperation with private parties, the processing of personal data by Europol in support of criminal investigations, and Europol's role on research and innovation, str. 1–74.

Rozhodnutí Rady 2009/371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), *Úř. věst. L 121*, 15. května 2009, s. 37 a násl.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. června 1958, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, case 9/56.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 14. května 1981, *Romano vs. Inami*, case 98/80. Sdělení orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie – Europol – Finanční nařízení pro Europol. *Úř. věst. C 281*, 16. říjen 2010, str. 1 a násl.

Účetní dvůr Evropské unie. *Zpráva o ověření roční účetní závěrky Agentury Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) za rozpočtový rok 2019*. [online], 22. října 2020 [cit. 30-1.-2020]. Dostupné na <<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did={67E1BF88-282F-4961-BBB8-B238B41E04CE}>>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 o provádění právních ustanovení a společného prohlášení zajišťujících parlamentní kontrolu nad decentralizovanými agenturami. *Úř. věst. C 449*, 23. prosinec 2020, str. 176 a násl.

Shrnutí/Abstract

Shrnutí

Práce se zabývá aplikací konceptu principál-agent na Evropský policejní úřad. První kapitola vysvětluje samotný P-A koncept, popisuje vztah mezi aktéry, tedy principálem a agentem. Zabývá se také možnými problémy, které hrozí při vzniku takového vztahu. Druhá kapitola se soustředí na evropské agentury, jejich vývoj, vznik, členění či přínos v jednotlivých oblastech. Třetí kapitola pojednává o samotném Europolu. Je rozebrán v jeho postupném vývoji a je vysvětlena jeho činnost, organizace a fungování. Čtvrtá kapitola rozebírá aplikaci P-A konceptu na agenturu Europol. Kapitola se soustředí na odpovědnost agentury, její kontrolu a možné problémy spočívající ve vztahu principál-agent.

Abstract

The diploma thesis is dealing with application of concept principal-agent to European Police Office. The first chapter describes the P-A concept, the relationship between the actors, therefore between principal and agent. This chapter also deals with possible problems, which may occur in such a relationship. The chapter number two is focused on European agencies, their development, origin, division or their benefits in individual areas. This third chapter is about Europol and its gradual development as well as its activity, organization and functioning. The fourth chapter analyzes the application of P-A concept to the agency of Europol. This chapter is focusing on agency's responsibility, control and on the problems relating to concept of principal-agent.

Klíčová slova / Keywords

Klíčová slova

Evropský policejní úřad, koncept principál–agent, evropská agentura, Evropská unie, delegace, přenos pravomocí, kontrola, dohled, odpovědnost, problémy v konceptu principál–agent, občané Evropské unie, rozhodnutí, aktéři: principál a agent, Rada Evropské unie, Evropská komise, Evropský parlament, policejní spolupráce, trestné věci

Keywords

The European Police Office, principa-agent concept, europeanagency, European Union, delegation, delegationofpowers, control, surveillance, responsibility, problems in theprincipal-agent concept, citizens of the European Union, actors- principal and agent, Council of the European Union,European Commission, European Parliament, police cooperation, criminal matters