

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Pavla Jurášková**

**Unijní agentury a jejich postavení v institucionálním rámci EU**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2012**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Unijní agentury a jejich postavení v institucionálním rámci EU“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. června 2012

.....

Pavla Jurášková

Já, níže podepsaná, Pavla Jurášková, autorka diplomové práce na téma „Unijní agentury a jejich postavení v institucionálním rámci EU“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto souhlas podle § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., správci,

Univerzitě Palackého v Olomouci,

Křížkovského 8, 771 47 Olomouc, Česká republika,

ke zpracování údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále k zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

V Olomouci dne 30. června 2012

.....

Pavla Jurášková

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce JUDr. PhDr. Ph.D. Robertu Zbiralovi za jeho rady, připomínky a podněty při zpracování této práce.

## **Seznam použitých zkratek**

<b>COSI</b>	Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti
<b>CEPOL</b>	Evropská policejní akademie
<b>EDU</b>	Protidrogová jednotka
<b>EK</b>	Evropská komise
<b>EP</b>	Evropský parlament
<b>ER</b>	Evropská rada
<b>ESD</b>	Evropský soudní dvůr
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EUROPOL</b>	Evropský policejní úřad
<b>EUROJUST</b>	Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci
<b>EURATOM</b>	Evropské společenství pro atomovou energii
<b>FBI</b>	Federální úřad pro vyšetřování
<b>JHA</b>	Spravedlnost a vnitřní věci
<b>TREVI</b>	Terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí

## Obsah

<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>8</b>
1.1. Vymezení tématu práce .....	8
1.2. Teoretická východiska práce .....	10
1.3. Cíl práce, výzkumné otázky a hypotézy .....	13
1.4. Přehled literatury .....	14
1.5. Struktura práce.....	15
<b>2. EUROPOL A EUROJUST.....</b>	<b>17</b>
2.1. Vznik Europolu.....	17
2.2. Vznik Eurojustu .....	18
2.3. Pravomoci a role agentur .....	21
2.3.1. Pravomoci a role Europolu .....	21
2.3.2. Pravomoci a role Eurojustu.....	24
2.4. Organizační struktura .....	25
2.4.1. Organizační struktura Eurojustu .....	25
2.4.2. Organizační struktura Europolu .....	35
<b>3. VZTAH INSTITUCÍ EU A EUROPOLU A EUROJUSTU .....</b>	<b>41</b>
3.1. Role Evropské rady .....	42
3.2. Role Rady Evropské unie .....	43
3.3. Role Evropského parlamentu.....	52
3.4. Role Evropské komise .....	55
<b>4. ZHODNOCENÍ ČINNOSTI AGENTUR.....</b>	<b>59</b>
<b>5. ZÁVĚR.....</b>	<b>63</b>
<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>66</b>
Literatura .....	66
Právní předpisy .....	69
<b>Abstrakt a seznam klíčových slov .....</b>	<b>71</b>

Abstrakt .....	71
Klíčová slova .....	74

# 1. ÚVOD

## 1.1. Vymezení tématu práce

Tématem práce jsou unijní agentury a jejich postavení v institucionálním rámci EU, zaměřené především na vymezení jejich vztahu a rozdělení pravomocí mezi unijní agentury a „hlavní“ instituce EU. Pro zúžení práce jsou autorkou zvoleny dvě konkrétní unijní agentury, a to Europol a Eurojust, na kterých se pokusím zanalyzovat výše zmíněné vymezení pravomocí a jejich postavení a vliv v institucionálním rámci EU.

Vznik evropských agentur v posledních desetiletích je často označován jako jeden z nejvýznamnějších momentů ve vývoji institucionálního prostředí EU.<sup>1</sup> Obecným důvodem, proč tyto agentury vznikly, byla především reakce na prohlubování vnitřního trhu EU, které sebou přineslo značné množství nových úkolů v různých oblastech politik.<sup>2</sup> Jelikož doposud neexistuje jednotný rámec pro vymezení evropských agentur, vzniká rozdílně případ od případu, a v důsledku absence jednotného funkčního rámce mají jednotlivé agentury odlišné funkce, rozhodovací pravomoci i organizační strukturu, přičemž tato nejednotnost podporuje názory na nejednoznačnost systému evropských agentur.<sup>3</sup> Z důvodu neexistence jednotného rámce je někdy obtížné přesně definovat pojem „evropské agentury“. Vedle hlavních institucí EU existuje řada subjektů, které vykonávají specializované funkce a úkoly, mezi které patří i specializované agentury a decentralizované orgány, které plní řadu technických, výzkumných a řídicích úkolů.<sup>4</sup> Problematika vymezení jednotného výkladu pojmu evropské agentury je spojena i s existencí několika skupin agentur, které působí v rámci EU. Základní typologií je rozdělení na výkonné a regulační agentury, které doplňují orgány finančního dohledu a agentury a orgány EURATOM.<sup>5</sup> Jelikož jsem pro svou práci zvolila dvě agentury, které patří do skupiny regulačních agentur, ponechám stranou definice a vývoj ostatních skupin.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> ANDOURA, S. a P. TIMMERMAN. *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited* [online]. European Policy Institutes Network, 2008. [cit. 2012-06-02]. Dostupné z: <<http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>>, s. 3.

<sup>2</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>4</sup> Vymezení hlavních institucí a tzv. dalších orgánů EU, dostupné z: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_cs.htm)>.

<sup>5</sup> Viz Agentury a decentralizované orgány, dostupné z: <[http://europa.eu/agencies/index\\_cs.htm](http://europa.eu/agencies/index_cs.htm)>.

<sup>6</sup> Vedle regulačních agentur je rovněž důležitá skupina výkonných agentur, ale jelikož mají zcela jiný charakter výkonu a fungování než regulační agentury, nebudu je ve své práci používat, neboť by tato rozdílnost mohla pro čtenáře znamenat nepřehlednost textu.



Regulační agentury jsou obecně definovány jako „ *specializované a decentralizované agentury, které řeší nové úkoly právního, technického nebo vědeckého charakteru a mají napomáhat členským státům EU a jejím občanům*“.<sup>7</sup> I tyto regulační agentury se dají dále rozdělit do tří skupin, a to na Agentury pro jednotlivé oblasti politik, Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky a Agentury pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech.<sup>8</sup> Toto rozdělení odpovídá bývalé pilířové struktuře EU, která byla zrušena Lisabonskou smlouvou. Poslední skupina agentur pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech je pro práci klíčová, neboť je tvořena již zmiňovaným Europolem a Eurojustem.<sup>9</sup>

Samotný vznik agentur můžeme rozdělit do tří generací, kdy první generace agentur začala vznikat v 70. letech, od 90. let se hovoří o druhé generaci, ve které vznikl i Eurojust a třetí generace se datuje od roku 2001, kdy vznikl mimo jiné Eurojust.<sup>10</sup> Vznik a vývoj agentur souvisel s prohlubováním evropské integrace, především s dokončením vnitřního trhu a zavedením volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu byla potřeba přenést některé úkoly na decentralizované orgány, respektive agentury. Tyto úkoly byly především technické, neboť často vyžadovaly specifické znalosti a experty pro danou oblast spolupráce.

Pro vymezení vztahů dvou konkrétních agentur a hlavních institucí EU jsem si zvolila skupinu agentur, která působí v oblasti justiční a policejní spolupráci EU, respektive v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Jelikož byla tato oblast spolupráce nejprve zařazena do třetího pilíře, který fungoval na mezivládním principu, a tudíž to byly členské státy, které byly zodpovědné za provádění této politiky, vznik a fungování obou agentur byl a stále je založen na mezivládním přístupu.<sup>11</sup> S přijetím Lisabonské smlouvy sice fakticky došlo ke zrušení pilířové struktury a k určité komunitarizaci oblasti s posílenými pravomocemi

---

<sup>7</sup> Viz Regulační agentury a orgány, dostupné z: < [http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_cs.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_cs.htm) >.

<sup>8</sup> Tamtéž.

<sup>9</sup> Do této skupiny patří i Evropská policejní akademie (CEPOL), nicméně při analýze vlivu a postavení agentur v institucionálním rámci EU nebude CEPOL používána.

<sup>10</sup> ANDOURA, S. a P. TIMMERMAN 2008, s. 5.

<sup>11</sup> BUSUIOC, M. and GROENLEER, M. L.P. : *Beyond Design - The Evolution of Europol and Eurojust* (June 22, 2011). Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-09; Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2011-03, s. 8.

Evropského parlamentu, nicméně členské státy si v některých oblastech ponechaly výjimku v podobě jednomyslného rozhodování.<sup>12</sup>

Při vymezení pravomocí a postavení agentur mezi institucemi EU, konkrétně z oblasti justice a vnitřních věcí, klíčovou a dominantní roli zde hrála a částečně stále hraje Rada EU, která byla jediným zákonodárcem ve třetím pilíři. Většina přijímaných rozhodnutí vyžadovala souhlas všech členských států, které disponovaly vetem s cílem chránit svou národní suverenitu v této politicky citlivé oblasti. Z tohoto dominantního postavení Rady, respektive členských států, se již dají odvodit základní principy fungování dvou klíčových unijních agentur. Je zřejmé, že při vzniku Europolu a Eurojustu se členské státy nevzdaly svých pravomocí v oblasti justice a veřejných věcí a nepřenesly je na tyto dvě agentury, které tudíž vznikly na mezivládním principu spolupráce, nikoliv jako samostatné nadnárodní instituce.<sup>13</sup>

## 1.2. Teoretická východiska práce

Při zakotvení problematiky evropských agentur do existujících teorií evropské integrace můžeme pozorovat určité prolínání starších teorií s těmi novějšími. Existují autoři, kteří tuto oblast zkoumají z pohledu neofunkcionalismu. Při vymezení hlavní podstaty integrace prostřednictvím teorie neofunkcionalismu je integrace definována jako „dlouhý a složitý proces s vlastní dynamikou, který začíná v několika oblastech spolupráce a postupně se přelévá do ostatních společných politik, jejichž konečným výsledkem může být celková integrace“.<sup>14</sup> Tento efekt přelévání neboli spillover efekt lze dle některých autorů aplikovat i na oblast justice a vnitřních věcí, respektive na vznik Europolu a následně Eurojustu.<sup>15</sup> Dokončením jednotného vnitřního trhu a zavedením čtyř svobod na území členských států EU přineslo nové oblasti spolupráce a problémy s tím spojené, například s volným pohybem osob přes hranice členských států docházelo ke zvyšování kriminality, proto se členské státy rozhodly pro vzájemnou spolupráci v dané oblasti. Tato spolupráce se rozšiřovala na nové oblasti v prostoru svobody, bezpečnosti a práva a je možné říci, že spillover efekt se tak podílel na vzniku Eurojustu, který vznikl později než Europol a rovněž vedl k vytvoření

---

12 SYKOVÁ, A., Ministerstvo zahraničních věcí. Lisabonská smlouva a další rozvoj justiční spolupráce ve věcech trestních v Evropské unii? Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 2012-06-02]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/2008-04-sykova-lisabon.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/2008-04-sykova-lisabon.aspx), s. 2.

13 BUSUIOC, M. a GROENLEER, M.L.P. 2011, s. 8.

14 FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. V Olomouci: Periplum, 2007, Studie a analýzy (Periplum), sv. 7, s. 84-85.

15 LEYRER, Richárd. *Europol cooperation*. [online]. [cit. 2012-05-02]. Dostupné z: [http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901\\_idg\\_leyrer\\_richard.pdf](http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901_idg_leyrer_richard.pdf), s. 84.

společných postojů v oblasti přistěhovalectví.<sup>16</sup> Charakteristickým znakem neofunkcionalismu může být také vytvoření celkové integrace v dané oblasti, konkrétně probíhají debaty o vytvoření jednotného evropského soudního prostoru, který by mohl být prostřednictvím fungování Eurojustu v budoucnu vytvořen a následně by mohlo dojít k vytvoření „evropské policie“, která by v takovémto novém prostoru dohlížela.<sup>17</sup>

Při zkoumání vztahu hlavních institucí EU a unijních agentur, na které byly delegovány některé pravomoci a úkoly, se vedle neofunkcionalismu často aplikuje i teorie intergovernmentalismu.<sup>18</sup> Zkoumání Europolu a Eurojustu na základě teorie mezivládního přístupu je založeno na samotné povaze těchto dvou agentur, respektive mezivládní povaze justiční a policejní spolupráce, ve které představují důležité orgány pro spolupráci v dané oblasti. Autorka Kristen Sukalac se ve své práci zaměřuje na zkoumání třetího pilíře, respektive policejní spolupráci, kdy tuto oblast zkoumá na základě teorie mezivládního přístupu a snaží se na ni aplikovat závěry odlišné od ostatních akademiků, kteří se často zaměřovali na tradičnější teorie.<sup>19</sup> Uvádí, že i když jsou členské státy hlavními aktéry v třetím pilíři, tak i ostatní instituce stále hrají určitou roli, přičemž autorka má na mysli především hlavní instituce EU.<sup>20</sup> Dle mého názoru se toto tvrzení dá aplikovat i na agentury v bývalém třetím pilíři, neboť i když nedisponují žádnými výkonnými pravomocemi, a jejich hlavním úkolem je především koordinovat určité společné akce, dovolím si i přesto tvrdit, že hrají nezbytnou roli při spolupráci mezi členskými státy v oblasti justice a vnitřních věcí. Ve svém díle se rovněž zabývá analýzou, proč si členské státy vybírají spolupráci jako nejlepší způsob jak chránit vnitřní bezpečnost a jak dosáhnout tohoto cíle.<sup>21</sup> I podle jiných akademiků je mezivládní přístup aplikovatelný, neboť je tato oblast spolupráce zaměřena na praktické a odborné akce, nikoliv na vytvoření jakési, v případě policejní spolupráce, „nadhárodní detektivní agentury“.<sup>22</sup> Opět toto tvrzení aplikuji na hlavní podstatu fungování Europolu a

---

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 84.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> KASSIM, H. a A. MENON. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?. [online]. Journal of European Public Policy, 2003, 10:1. [cit. 2012-05-03]. Dostupné z: [http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions\\_and\\_culture/Kassim\\_on\\_P-A\\_in\\_EU.pdf](http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions_and_culture/Kassim_on_P-A_in_EU.pdf), s. 121.

<sup>19</sup> SUKALAC, Kristen E. *COPS AND COPS AND ROBBERS: LOOKING AT THE THIRD PILLAR FROM A LIBERAL INTERGOVERNMENTAL PERSPECTIVE* [online]. Brusel: The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1997, [cit. 2012-06-03]. Dostupné z: [http://aci.pitt.edu/2738/1/002726\\_1.PDF](http://aci.pitt.edu/2738/1/002726_1.PDF), s. 4.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>22</sup> Dle Rogera Bircha, ředitele ACPO (Association of Chief Police Officers) v: SUKALAC, Kristen E. *COPS AND COPS..*, s. 10.

Eurojustu, které vznikly především z technických a odborných důvodů, nežli z důvodu vytvoření „evropské policie“ a „evropského soudu“. Zde je možné namítat, že v současné době již probíhají na akademické půdě debaty, zda je možné Europol považovat za jakousi „evropskou verzi FBI“ a zda je toto vytvoření vůbec reálné.<sup>23</sup>

Poslední, a dle mého názoru nejčastěji aplikovatelnou teorií, je teorie nového institucionalismu, která obnovuje studium a význam institucí v procesu evropské integrace a její institucionální strukturu.<sup>24</sup> Hlavními autory, kteří se věnují novému institucionalismu, jsou například E. B. Haas, Vivien Lowndes, J. March, J. Olsen a další akademičtí odborníci.<sup>25</sup> Samotný nový institucionalismus se dále vnitřně dělí na racionalistický, historický a sociologický, přičemž ve své práci budu využívat poznatků z racionalistického institucionalismu, který tvrdí „že státy jsou racionálními aktéry, kteří si utvářejí instituce jako vhodné nástroje pro řešení některých problémů při spolupráci v mezinárodních vztazích“.<sup>26</sup> Tato hlavní myšlenka koresponduje s důvody vzniku Europolu a Eurojustu a jejich prostředí, ve kterém provádí své úkoly s cílem koordinovat spolupráci nejen mezi členskými státy EU, ale i se třetími subjekty mimo institucionální rámec EU. Při zkoumání vztahů mezi jednotlivými institucemi se v rámci zvolené teorie často používá tzv. model *pán-správce* (principal-agent model), jehož hlavní podstatou je delegace určitých pravomocí států na instituce, které vykonávají svěřené úkoly a pravomoci v určité oblasti.<sup>27</sup> Jednou z často zkoumaných oblastí v rámci modelu *pán-správce* je právě ono delegování pravomocí, a to do jaké míry je má hlavní „pán“ delegovat, aby mohl správce efektivně plnit svěřené úkoly?<sup>28</sup> Existují dvě situace, mezi kterými si musí „pán“ vybrat, a to zda na správce deleguje pravomoci v takové míře, že bude schopen efektivně vykonávat své funkce, přičemž hrozí, že se správce začne chovat svévolně či deleguje značně omezené pravomoci a v důsledku toho nebude správce dostatečně schopen plnit svěřené úkoly.<sup>29</sup> V případě přenesení pravomocí na agentury EU je nutné rozlišovat, o jaký typ agentur se jedná a především jak došlo k jejich vzniku. Europol i Eurojust byly zřízeny v třetím mezivládním pilíři a to Radou EU, a v této situaci došlo k přenesení pouze omezených pravomocí na obě agentury, což se odráží na

---

<sup>23</sup> LEYRER, Richárd. *Europol cooperation* [online]. G L O S S A I U R I D I C A [cit. 2012-05-23]. Dostupné z: [http://www.glossairidica.hu/gi0901/idg/gi0901\\_idg\\_leyrer\\_richard.pdf](http://www.glossairidica.hu/gi0901/idg/gi0901_idg_leyrer_richard.pdf), s. 83.

<sup>24</sup> KRATOCHVÍL, Petr. *Teorie evropské integrace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2008, s. 129.

<sup>25</sup> FIALA, Vlastimil 2007, s. 131-132.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 129.

<sup>27</sup> KRATOCHVÍL, Petr 2008, s. 135.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 135-136.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 136.

jejich fungování a přínosu v rámci institucionálního rámce EU. Analýza vztahu mezi hlavními institucemi EU a agenturami bude vycházet z výše zmíněné popsané situace, kdy se prostřednictvím výzkumným otázek pokusím odpovědět na otázky spojené s mírou přenesených pravomocí a efektivností fungování obou agentur.

Zkoumání unijních agentur z pohledu teorie nového institucionalismu se v současné době věnuje řada akademických odborníků, neboť se objevují problémy spojené s činností jednotlivých agentur, především otázky spojené s odpovědností agentur, jejich míra samostatnosti a s tím spojené přenášení pravomocí na agentury a další.<sup>30</sup> Vývojem agentur, jejich postavení a současnými problémy se věnují například Peter Timmerman a Sami Andoura, G. Majone, E. Vos, R. Dehousse, M. Shapiro a řada dalších.<sup>31</sup> Autorka Madalina Busuioc napsala několik vědeckých článků a dokumentů, které se věnují nejen obecně agenturám EU, ale zaměřuje se i na agentury Europol a Eurojust.<sup>32</sup> Autorka se rovněž věnuje výzkumu agentur z pohledu výše popsaného principal-agent modelu. Této teorii věnuje pozornost i Mark A. Pollack ve svém díle *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*, ve kterém analyzuje, proč instituce delegují určité pravomoci na agentury, zabývá se otázkami, zda agentury zneužívají svěřené pravomoci k prosazování svých vlastních preferencí a tvrdí, že nezávislost agentur je často spíše zdánlivá než skutečná.<sup>33</sup>

### 1.3. Cíl práce, výzkumné otázky a hypotézy

Hlavní cíle práce je „*Analýza vztahu hlavních institucí Evropské unie a unijních agentur, a to na konkrétních agenturách Europolu a Eurojustu*“.

Vedlejší cíle jsou následující:

- Je činnost dvou zvolených agentur efektivní?
- Posoudit, zda dochází v průběhu existence agentur ke skutečnému posilování jejich pravomocí i v praxi nebo pouze formálně.

---

<sup>30</sup> ANDOURA, S. a P. TIMMERMAN 2008, s. 1.

<sup>31</sup> Tamtéž, s. 1-28.

<sup>32</sup> Například díla: „Beyond Design- The Evolution of Europol and Eurojust“, „Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies“ a další.

<sup>33</sup> POLLACK, Mark A. *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community* [online]. International Organization.[cit. 2012-04-06]. Dostupné z: [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009\\_readings/ME2.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009_readings/ME2.pdf), s. 1-37.

Ke splnění hlavního a dvou vedlejších cílů je nutné odpovědět na následující výzkumné otázky:

- Umožňují omezené přenesené pravomoci agenturám vykonávat svou činnost efektivně?
- Jaký dopad mají změny přijaté Lisabonskou smlouvou na Europol a Eurojust?

K nalezení odpovědí na výzkumné otázky je potřeba ověřit následující stanovené hypotézy:

- „*Činnost agentur, které vznikly v rámci mezivládního pilíře, v současné době nemají stěžejní vliv na prohlubování justiční a policejní spolupráce a tudíž jejich činností nedochází ke komunitarizaci JHA*“. Na základě teorie principal-agent model byly na zvolené agentury přeneseny pouze omezené pravomoci, které jim plně neumožňují provádět výkonné pravomoci charakteristické pro hlavní instituce EU. Proto je to především Rada, respektive členské státy, které mají stěžejní vliv na posilování justiční a policejní spolupráce.
- „*Zrušením pilířové struktury EU Lisabonskou smlouvou nedošlo ke skutečné změně fungování agentur, pouze ke komunitarizaci oblasti, ve které působí*“. I přes zrušení třetího mezivládního pilíře nenastaly žádné zásadní změny v organizaci a činnosti agentur, nicméně došlo ke komunitarizaci justiční a policejní spolupráce, což by se postupně mohlo projevit i na efektivnějším fungování Europolu a Eurojustu.

#### **1.4. Přehled literatury**

Při zpracovávání literatury týkající se problematiky unijních agentur, respektive Europolu a Eurojustu jsem vycházela především ze zahraniční literatury, nicméně i mezi českou odbornou literaturou nalezneme autory, kteří se věnují obecně bývalému třetímu pilíři EU, ve které obě agentury hrají důležitou roli.

Zkoumání unijních agentur je provedeno na základě teorií, které se věnují procesu evropské integrace. Pro tuto analýzu byly použity knihy Vlastimila Fialy a kol. „*Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*“ z roku 2008, obsahující přehledný popis výše rozebraných aplikovaných teorií, a dílo Petra Kratochvíla „*Teorie evropské integrace*“, který se rovněž zabývá procesem evropské integrace, včetně zvolené teorie nového institucionalismu.

Ze zahraniční literatury, zkoumající jednotlivé teorie vycházím především z knihy Kassima a Menona „*The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*“, dále z knihy autorky Sukalac „*Cops and cops and Robbers: Looking at the third pillar from a liberal intergovernmental perspective*“, která analyzuje třetí pilíř z pohledu liberálního intergovernmentalismu. Nejdůležitější teorií pro samotnou práci je teorie nového institucionalismu, respektive principal-agent model. Řada autorů se věnuje výzkumu unijních agentur, například Madalina Busuioc ve svém díle „*Beyond Design- The Evolution of Europol and Eurojust*“, a další autoři jako Peter Timmerman a Sami Andoura, G. Majone, E. Vos, R. Dehousse, M. Shapiro. Autor Mark A. Pollack ve svém díle „*Delegation, agency and agenda setting in the European Community*“ analyzuje obecně vznik agentur, jejich úkoly a problémy spojené se vznikem nových orgánů EU.

Mezi autory, kteří se již konkrétně zabývají výzkumem třetího pilíře, respektive oblasti, ve které vybrané agentury působí, patří například z českých autorů Handrlica kniha „*Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantního jednání evropských agentur*“, Bohman v díle „*Evropský policejní úřad a aplikace CAF*“, autorka Syková zkoumá oblast justiční a policejní spolupráce po přijetí Lisabonské smlouvy v díle „*Lisabonská smlouva a další rozvoj oblasti justiční spolupráce ve věcech trestních v evropské unii?*“ a další.

Hlavními zahraničními autory je Madalina Busuioc s již výše uvedeným dílem, která analyzuje samotný vznik obou agentur, jejich fungování a vývoj, kterým prošly od svého vzniku až po současnost. Autor Occhipinti ve svém díle „*The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?*“ analyzuje samotný Europol, a zkoumá, zda se z něho postupně může vyvinout obdobná verze americké FBI. Rovněž autoři Tarkan, Anderson, Malcolm analyzují oblast justiční a policejní spolupráce a činnost klíčových agentur.

## **1.5. Struktura práce**

Práce je rozdělena do pěti kapitol a to pod názvy „Úvod“, „Europol a Eurojust“, „Vztah institucí EU a unijních agentur“, „Zhodnocení činnosti agentur“ a „Závěr“.

V první kapitole Úvod se zabývám vymezením tématu práce, jaké metody a teorie byly použity. Následně je uveden hlavní cíl, vedlejší cíle práce, jsou definovány výzkumné otázky a hypotézy, které budu v průběhu práce testovat. Ve třetí podkapitole uvádím přehled

literatury, týkající se jednak obecně agenturám EU, a následně uvádím autory, kteří se již konkrétně věnují Europolu a Eurojustu. Na závěr kapitoly uvádím strukturu dané práce.

Druhá kapitola se již zabývá samostatnými klíčovými agenturami, především jejich vznikem, rozebírá důvody jejich vzniku a oblast, ve které působí. Další část se zabývá vymezením pravomocí, které na agentury byly přeneseny a zda jim tyto pravomoci umožňují efektivně vykonávat svou činnost. V další podkapitole je rozebrána organizační struktura obou agentur a jejich odpovědnost vůči institucím EU. Na závěr kapitoly je zanalyzován vzájemný vztah agentur a jejich spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí.

Třetí kapitola vymezuje vztah mezi hlavními institucemi a unijními agenturami, zaměřená především na roli klíčových institucí, jakým způsobem zasahují do fungování agentur, jak jsou zapojeny do jejich kontroly a další. Postupně je analyzována role Rady jako hlavní instituce ve vztahu k agenturám, dále role Evropského parlamentu, který dlouhou dobu neměl žádné možnosti, jak se zapojit do činnosti či kontroly agentur.

Čtvrtá kapitola nese název zhodnocení činnosti agentur, a jak již vyplývá z názvu, jedná se shrnutí získaných informací a zhodnocení fungování v praxi. Jsou zde rozebrány hlavní problémy existence agentur, jejich efektivnost, samotný vývoj justiční a policejní spolupráce a další.

V závěrečné kapitole se pokusím shrnout získané informace, přehledně zodpovědět výzkumné otázky, potvrdím či vyvrátím jednotlivé hypotézy na základě získaných informací a rovněž se pokusím nastínit vlastní pohled na další vývoj a fungování Europolu a Eurojustu.



## 2. EUROPOL A EUROJUST

### 2.1. Vznik Europolu

Hlavní agenturou pro policejní spolupráci v EU je Europol neboli Evropský policejní úřad. V zakládajících smlouvách Evropských společenství nebyla žádná zmínka o policejní spolupráci na evropské úrovni. Členské státy se řídily především mezinárodním právem, tedy pro policejní spolupráci byly klíčové jednotlivé mezinárodní smlouvy. Poprvé se začalo hovořit o určité formě evropské policejní spolupráce v 70. letech, kdy se ministři členských států dohodly na vytvoření skupiny TREVI.<sup>34</sup> Na evropské scéně se začalo diskutovat o otázkách vnitřní bezpečnosti členských států, jak ji ochránit s postupným nárůstem práva na volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu.<sup>35</sup> Jako odpověď bylo vytvoření skupiny TREVI, jakési předchůdkyni budoucího 3. pilíře EU.<sup>36</sup> Tato skupina fungovala na mezivládní úrovni a slučovala tehdejších 9 členských států. Existovala mimo formální institucionální strukturu ES, i přesto, že zahrnovala všechny členské státy.<sup>37</sup> Skupina nese název podle následujících slov: „terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí“.<sup>38</sup> Tato skupina byla předchůdkyní policejní spolupráce v EU a jejím hlavním posláním bylo posilování policejní spolupráce a zajištění vnitřní bezpečnosti. Prvním ustanovením policejní spolupráce dochází až přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1993, kdy tato oblast byla poprvé zahrnuta do komunitárního práva.

V roce 1991 vznikla první část Europolu, a to ve formě protidrogové jednotky EDU.<sup>39</sup> Vytvoření Europolu zachycovalo změnu z dlouho trvajícího evropského mezivládního přístupu v dané oblasti k postupnému posílení supranacionality a evropeizaci dané oblasti.<sup>40</sup> Přičemž supranacionalitu můžeme chápat jako proces spolupráce, který vede k přesunu pravomocí (a pravděpodobně i suverenity) na novou úroveň organizace, která je autonomní a zároveň má donucovací pravomoc nezávislou na členských státech.<sup>41</sup> Postupným

---

<sup>34</sup> BUBLAN, František. SVOBODA, SPRAVEDLNOST A BEZPEČNOST V EU. In: *Auspicia: recenzovaný časopis pro otázky společenských věd: a reviewed magazine for questions of social sciences* [online]. 2005 [cit. 2012-03-03]. Dostupné z: [http://www.sprss.vssers.cz/manazereo/a\\_2005\\_2.pdf#page=17](http://www.sprss.vssers.cz/manazereo/a_2005_2.pdf#page=17).

<sup>35</sup> OCCHIPINTI, John D. *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?* [online]. Boulder, Colo.: L. Rienner, 2003, 286 s. [cit. 2012-01-04], s. 3.

<sup>36</sup> OCCHIPINTI, John D 2003, s. 3.

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 31.

<sup>38</sup> Zkratka původních názvu: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale.

<sup>39</sup> BOHMAN. *Evropský policejní úřad a aplikace CAF* [online]. [cit. 2012-03-03]. Dostupné z: [http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/3-2011/evropsky\\_policejni\\_urad\\_a\\_aplikace\\_caf.pdf](http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/3-2011/evropsky_policejni_urad_a_aplikace_caf.pdf).

<sup>40</sup> OCCHIPINTI, John D 2003, s. 9.

<sup>41</sup> OCCHIPINTI, John D. 2003, s. 15.

rozšiřováním pravomocí jednotky došlo k vytvoření orgánu v podobě, jakou známe dnes-Europolu. V roce 1995 byla přijata Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu a v roce 1998 došlo k zániku jednotky EDU. Původní Úmluva byla nahrazena rozhodnutím Rady o zřízení Evropského policejního úřadu z roku 2009, s účinností od 1. ledna 2010. Europol původně vznikl s cílem vytvořit v rámci EU instituci, která by umožnila donucovacím složkám členských států rychlou a co nejucelenější spolupráci zejména v oblasti boje s přeshraničním organizovaným zločinem.<sup>42</sup> Významnou změnu přinesla Amsterodamská smlouva, která přidělila Europolu jednu z rozhodujících rolí v nově vzniklém prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Smlouva rovněž Europolu udělila nové pravomoci, kdy z původní koncepce instituce sloužící pouze k výměně policejních informací získala nové pravomoci.<sup>43</sup> Konkrétně bylo jeho poslání doplněno o posílení atributu operativního šetření a policejního vyšetřování a to především za využití možností společných (vyšetřovacích) týmů.<sup>44</sup> Rozhodnutí z roku 2009 posílilo právní rámec Europolu, kdy byl uznán subjektem Unie a získal právní subjektivitu.

## 2.2. Vznik Eurojustu

Počátky soudní spolupráce a vytvoření justičního prostoru můžeme spatřit na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999, kde padla poprvé zmínka o vytvoření Eurojustu.<sup>45</sup> Hlavním cílem zasedání bylo prohloubení integrace v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Cílem Evropské unie bylo mimo jiné zajistit svým občanům ochranu svých práv, které by byly případně porušeny pachateli trestné činnosti. Na zasedání v Tampere se jednalo nejen o politické spolupráci, ale rovněž i postupném vytváření evropského justičního prostoru v trestních věcech. Pro vznik Eurojustu je právě toto zasedání velice významné, neboť zde poprvé padla zmínka o orgánu Eurojust.<sup>46</sup> Tento orgán by měl dle jednání spoluvytvářet donucovací článek v rámci boje s trestnou činností a organizovaným zločinem. Taky zde byla zmíněna budoucí spolupráce s již existujícím Europolem, který je vedle Eurojustu nejdůležitějším orgánem pro posilování a prohlubování policejní a justiční spolupráce. Dle

---

<sup>42</sup> ANDERSON, MALCOLM a JOANNA APAP, s. 66.

<sup>43</sup> OCCHIPINTI, John D 2003, s. 53.

<sup>44</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 4.

<sup>45</sup> Bures, O. (2010). 'Eurojust's Fledgling Counterterrorism Role', Journal of Contemporary European Research. Volume 6, Issue 2, s. 2.

<sup>46</sup> Tamtéž.

mého názoru je tedy jednání v Tampere základním mezníkem pro budoucí vytvoření Eurojustu jako jedné z regulačních agentur Evropské unie. Nicméně v této době byly položeny pouze teoretické základy justiční spolupráce mezi členskými státy Evropské unie, neboť chybělo institucionální zakotvení této spolupráce.

Podobně jako v případě Europolu, i zde byl v první fázi vytvořen provizorní orgán evropské justiční spolupráce v trestních věcech. Zřízena byla tzv. Předběžná jednotka pro soudní spolupráci<sup>47</sup> na základě Rozhodnutí Rady EU v březnu roku 2001.<sup>48</sup> Hlavním úkolem Pro-Eurojustu bylo zlepšovat spolupráci mezi příslušnými národními orgány při vyšetřování závažné trestné činnosti, taková vyšetřování koordinovat a poskytovat své odborné znalosti členským státům a Radě.<sup>49</sup> Dnes již s odstupem času můžeme říct, že tento orgán byl jakousi přípravnou verzí před vytvořením budoucí jednotky evropské justiční spolupráce, dnešního Eurojustu. Nicméně při vytváření skutečné funkční agentury EU v justiční oblasti byl tento orgán jistě důležitý. Tato jednotka sídlila v Bruselu a každý členský stát zde měl jednoho zástupce- zvoleného z řad státních zástupců, soudců, policistů a dalších osob.<sup>50</sup> Činnost Pro-Eurojustu se dá charakterizovat jako prohlubování spolupráce mezi příslušnými soudními orgány jednotlivých států s cílem zlepšit koordinaci při vyšetřování a stíhání zločinů a předávání informací.<sup>51</sup> Podoba této dočasné jednotky se odrážela v její činnosti, neboť jí nebyla udělena právní subjektivita, chyběla také definice jednotlivých pravomocí a rovněž postavení k ostatním institucím v rámci EU nebylo stanoveno.<sup>52</sup> Z absence výše zmíněných skutečností bylo zřejmé, že tato jednotka nebude schopna v této podobě zastávat pozici dostatečně reprezentativního orgánu. Tuto skutečnost potvrdilo zasedání Rady EU v Tampere v roce 1999, kdy rozhodla o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti.<sup>53</sup> Teprve vytvořením Eurojustu dochází ke vzniku skutečné svébytné jednotky justiční spolupráce, neboť na rozdíl od Pro-Eurojustu má

---

<sup>47</sup> Neboli Provisional Judicial Cooperation Unit, označován zkratkou Pro-eurojust.

<sup>48</sup> Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit. No. 2000/799/JHA.

<sup>49</sup> KLOUČKOVÁ, S., POLÁK, P. *Eurojust*, Justiční revue. 2002, č. 54, str. 1294.

<sup>50</sup> Tamtéž.

<sup>51</sup> Bulletin officiel du ministère de la justice [online]. [cit. 2012-03-06]. Dostupné z: <http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/dacg82f.htm#1> .

<sup>52</sup> KLOUČKOVÁ a POLÁK 2002, s. 1294.

<sup>53</sup> Rozhodnutí Rady z 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti č. 2002/187/SVV.

tato plnohodnotná agentura EU vlastní právní subjektivitu. Se vstupem výše zmíněného Rozhodnutí zaniká Pro-Eurojust a jeho agendu přebrala nově vytvořená agentura Eurojust.<sup>54</sup>

Agentura tedy vznikla v roce 2002 se sídlem v nizozemském Haagu a byla zřízena jako zásadní orgán justiční a policejní spolupráce v rámci tehdy ještě existujícího III. pilíře EU.<sup>55</sup> Důvodem vzniku Eurojustu bylo povznést kvalitativně soudní spolupráci k úrovni spolupráce mezi policejními orgány a zajistit tak rovnováhu a shodný cíl soudní a policejné spolupráce na dostatečném právním základě.<sup>56</sup>

Pro potřeby práce je nezbytné definovat, co Eurojust ve skutečnosti znamená. Lze jej definovat jako orgán EU sloužící ke zlepšení mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v případech závažné kriminality s mezinárodním prvkem.<sup>57</sup> Rozhodnutí Rady o zřízení Eurojustu stanoví, že jednotka Eurojust se zřizuje jako instituce EU s právní subjektivitou financovaná ze souhrnného rozpočtu EU, kromě platů a požitků národních členů a asistentů, které hradí členský stát jejich původu. Hlavními důvody vzniku Eurojustu byly:<sup>58</sup>

- Potřeba nadále zdokonalovat soudní spolupráci mezi členskými státy, zejména při boji proti formám závažné trestné činnosti páchané často nadnárodními skupinami
- Účinné zlepšení soudní spolupráce mezi členskými státy vyžaduje neprodlené přijetí strukturálních opatření na úrovni EU k usnadnění nejvhodnější koordinace úkonů při vyšetřování a stíhání na území více než jednoho členského státu za plného respektování základních práv a svobod

Z definice Eurojustu vyplývá, že jeho činnost platí na území EU, tedy všech členských států, ale zároveň obsahuje i prvek mezinárodní, neboť v oblasti justiční spolupráce navazuje kontakty i mimo země EU. Toto je uvedeno přímo v rozhodnutí Rady, které stanoví, že Eurojust si může vyměňovat veškeré informace potřebné k plnění svých úkolů mimo jiné i s mezinárodními organizacemi a subjekty.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Bures, O. 2010, s. 3.

<sup>55</sup> ANDERSON, MALCOLM a JOANNA APAP 2002, s. 70.

<sup>56</sup> Bures, O. 2010, s. 2.

<sup>57</sup> ZEMAN, P. *Eurojust – evropská jednotka pro justiční spolupráci*. Trestní právo. 2008, č. 2, s. 18.

<sup>58</sup> Rozhodnutí Rady z 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2002/187/SVV.

<sup>59</sup> Tamtéž.

## 2.3. Pravomoci a role agentur

### 2.3.1. Pravomoci a role Europolu

Hlavní pravomoci a úkoly Europolu definuje rozhodnutí o zřízení této agentury. Postupně s vývojem a určitými změnami ve fungování a postavení Europolu byly ustaveny následující pravomoci agentury.

Mezi klíčové úkoly Europolu patří následující:<sup>60</sup>

- Shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýza a výměna operativních a jiných informací
- Bezodkladné informování příslušných orgánů členských států prostřednictvím národní jednotky o informacích, které se těchto států týkají, a o veškerých zjištěných souvislostech mezi trestnými činy
- Napomáhání vyšetřování v členských státech, zejména předáváním veškerých příslušných informací národním jednotkám
- Podání žádostí příslušným orgánům dotčených členských států o zahájení, vedení nebo koordinaci vyšetřování a ve zvláštních případech navrnutí zřízení společných vyšetřovacích týmů
- Poskytnutí zpravodajských informací a analytické podpory členským státům v souvislosti s významnými mezinárodními událostmi
- Vypracování posouzení hrozeb, strategických analýz a všeobecných situačních zpráv, které se týkají jeho cíle včetně posouzení hrozeb organizované trestné činnosti

Europol hraje důležitou roli i v dalších oblastech, například boj proti padělání eura, účast společných vyšetřovacích týmů, Europol může požádat členský stát o zahájení trestního vyšetřování a další.<sup>61</sup> Původní pravomoci byly rozšířeny několika rozhodnutími Rady, například v průběhu existence došlo k udělení mandátu výše zmíněnému boji proti padělání eura a další.<sup>62</sup> Z důvodu neochoty ze strany členských států poskytovat Europolu potřebné informace přijala Rada v roce 2002 doporučení určené členským státům, ve kterém je

---

<sup>60</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

<sup>61</sup> V případě žádosti o zahájení trestního vyšetřování může členský stát tuto žádost odmítnout v případech, kdy by to poškodilo zásadní zájmy národní bezpečnosti nebo by to ohrozilo úspěch probíhajícího vyšetřování nebo bezpečnost osob.

<sup>62</sup> ANDERSON, MALCOLM a JOANNA APAP 2002, s. 69.

vyzývala k respektování agentury a jejímu zapojování do vyšetřovacích týmů jednotlivých členských států.<sup>63</sup> Tímto doporučením dle mého názoru zamýšlela posílit roli agentury, neboť její efektivita fungování závisela zcela na ochotě jednotlivých států spolupracovat a poskytovat Europolu klíčové informace. Zde se projevuje samotný charakter agentury a omezené přenesené pravomoci, neboť členské státy nebyly ochotny předat agentuře skutečné výkonné pravomoci, kterými by jednotlivé státy donutila ke spolupráci. Jedním z hlavních problémů, které se odrážejí na činnosti agentury je neochota národních orgánů poskytovat odpovídající informace o jednotlivých trestných činnostech, prostřednictvím kterých by agentura mohla plnohodnotně fungovat a prokázat tak svoji přidanou hodnotu v policejní spolupráci.<sup>64</sup>

Rozhodnutí o Europolu rovněž stanovilo jeho působnost, a to následovně: „*působnost Europolu se vztahuje na organizovanou trestnou činnost, terorismus a další formy závažné trestné činnosti uvedené v příloze, které se týkají dvou nebo více členských států takovým způsobem, který vzhledem k rozsahu, významu a následkům trestných činů vyžaduje společný postup členských států*“. Působnost Europolu se vztahuje také na související trestné činy, které jsou stanoveny v článku 4 a to:<sup>65</sup>

- trestné činy, jejichž účelem je obstarání prostředků pro spáchání trestných činů spadajících do působnosti Europolu
- trestné činy, jejichž účelem je usnadnění nebo dokončení trestných činů spadajících do působnosti Europolu
- trestné činy, jejichž účelem je dosáhnout nepotrestání trestných činů spadajících do působnosti Europolu

Jak jsem již uvedla, Lisabonská smlouva nijak zásadně nemění úkol Europolu. Umožňuje pouze navíc rozšířit pravomoci Europolu nad rámec dosavadní koordinační funkce a podpůrné role, neboť jeho úkoly mohou zahrnovat i operativní akce. Z článku 88 odst. 1 SFEU vyplývá, že „*posláním Europolu je podporovat a posilovat činnost policejních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států, jakož i jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, terorismu a těm formám*

---

<sup>63</sup> Tamtéž, s. 67.

<sup>64</sup> Tamtéž.

<sup>65</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu.

*trestné činnosti, které se dotýkají společného zájmu, jenž je předmětem některé politiky Unie, a při boji proti takové trestné činnosti“.* 66 Pro to, aby byl Europol oprávněný dosahovat svých hlavních cílů, musí být splněny 3 podmínky:<sup>67</sup>

1. Existují faktické indikace o páchání závažné trestné činnosti včetně terorismu
2. Tato činnost se dotýká dvou nebo více členských států
3. Trestná činnost spadá do mandátu Europolu

Rada a EP vymezení řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činností a úkoly Europolu, které mohou zahrnovat:<sup>68</sup>

- shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu informací předávaných zejména orgány členských států nebo třetích zemí či subjektů
- koordinaci, organizaci a provádění vyšetřování a operativních akcí, vedených společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spojení s Eurojustem.

Europol musí dodržovat zásadu, kdy jakákoliv operativní akce Europolu musí být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká; přitom používání donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.<sup>69</sup> Jak už bylo zmíněno, Europol nedisponuje žádnými výkonnými pravomocemi, což se odráží na jeho svěřených pravomocích. Jelikož členské státy nebyly dlouhou dobu ochotny spolupracovat s agenturou a poskytovat mu informace, potřebné k aktualizování Informačního systému Europolu.<sup>70</sup>

I když má Europol právní subjektivitu, v žádném případě nedisponuje žádnými nadstátními výkonnými pravomocemi. V případech společného působení vyšetřovacích týmů nebo operativních týmů působící pracovníci Europolu jako podpůrná odborná a koordinační

---

<sup>66</sup> Čl. 88 odst. 1 SFEU.

<sup>67</sup> Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV ze dne 6. dubna 2009, o zřízení Evropského policejního úřadu. Rady. Úř. Věst. L 121/37, 15. května 2009, čl. 5.

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> Tamtéž.

<sup>70</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 9.

složka a nemají tudíž žádné autonomní rozhodovací pravomoci.<sup>71</sup> Podrobnější zhodnocení pravomocí Eurojalu bude provedeno v závěrečné kapitole.

### 2.3.2. Pravomoci a role Eurojustu

V souvislosti s důvody vzniku Eurojustu můžeme shrnout hlavní roli agentury při vyšetřování a stíhání trestné činnosti následovně:<sup>72</sup>

- Podporovat a zdokonalovat koordinaci příslušných orgánů členských států při vyšetřování a stíhání vedeném v těchto členských státech s ohledem na všechny žádosti příslušných orgánů členského státu a na všechny informace poskytnuté jakoukoli institucí, která je příslušná podle předpisů přijatých v rámci Smluv
- Zdokonalovat spolupráci příslušných orgánů členských států, zejména usnadňovat výkon mezinárodní právní pomoci a vyřizování žádostí o vydání
- Jinak podporovat příslušné orgány členských států za účelem zvyšování účinnosti jejich činnosti při vyšetřování a stíhání

Obecně můžeme tedy shrnout činnost a cíl Eurojustu tak, že byl zřízen na podporu a zlepšování koordinace a spolupráce příslušných justičních orgánů členských států. Výše uvedené základní cíle byly stanoveny v Rozhodnutí Rady z roku 2002, kterým byl Eurojust zřízen. Nicméně druhým a dle mého názoru významnějším aktem je rozhodnutí Rady z roku 2009, které posiluje postavení Eurojustu. Členské státy EU se shodly po provedení vyhodnocení dosavadní činnosti posílit postavení agentury a jeho operativní účinnost. Změny se týkaly spíše organizační struktury, pravomocí a působnosti agentur než stanovení cílů Eurojustu, proto změny vyplývající z druhého rozhodnutí Rady budou rozebrány níže.

Pravomoci svěřené Eurojustu jsou přímo a výslovně stanoveny a to v článku 4 rozhodnutí. Dle rozhodnutí Rady o zřízení Eurojustu do jeho působnosti patří:<sup>73</sup>

- Všechny formy trestné činnosti a přestupků, pro které je vždy příslušný Europol
- Jedná se o tyto formy trestné činnosti:

---

<sup>71</sup> Tamtéž, s. 253.

<sup>72</sup> Rozhodnutí Rady z 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2002/187/SVV.

<sup>73</sup> Článek 4 rozhodnutí o Eurojustu.



- Počítačová trestná činnost
  - Podvody a korupce, jakož i veškerá trestná činnost postihující finanční zájmy Společenství
  - Praní výnosů z trestné činnosti
  - Trestné činy proti životnímu prostředí
  - Účast na zločinném spolčení ve smyslu společné akce Rady 98/733/SVV ze dne 21. prosince 1998, kterou se stanoví, že účast na zločinném spolčení je v členských státech Evropské unie trestným činem
- Ostatní přestupky páchané ve spojení s formami trestné činnosti a přestupky uvedenými v písmenech a) a b).

Eurojust působí v rámci vymezených oblastí prostřednictvím svých organizačních složek, tedy národními členy a kolegiem. Nicméně může jednat i v případech, kdy členský stát bude požadovat pomoc Eurojustu i nad rámec určených pravomocí. Funkce jednotlivých orgánů a jejich pravomoci jsou rozebrány v následující kapitole, přičemž obecně přenesené pravomoci odpovídají povaze mezinárodního orgánu. Ve srovnání s Europolem disponuje většími pravomocemi a dá se charakterizovat jako operační orgán.<sup>74</sup> I přes to, že je Eurojust více zapojen do koordinace přeshraničních případů než Europol, v konečném důsledku jsou to pořád členské státy, které rozhodují o vzájemné spolupráci stejně jako v případě Europolu.<sup>75</sup>

## 2.4. Organizační struktura

Z předchozích kapitol jsme se již dozvěděli základní fungování agentur. Jelikož Europol vznikl na jiném právním základě než Eurojust, je i jejich organizační členění rozlišné. V následující kapitole se pokusím podrobněji zanalyzovat činnost jednotlivých orgánů agentur, jejich složení a fungování.

### 2.4.1. Organizační struktura Eurojustu

Dle Tomáška můžeme hovořit o jakési dvojitosti fungování Eurojustu, kdy na jedné straně zde existují prvky národní povahy (národní zpravodajové) a na druhé straně prvky

<sup>74</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 9.

<sup>75</sup> Tamtéž, s. 10.

unijní (kolegium).<sup>76</sup> Organizace a fungování Eurojustu je stanoveno v procesních pravidlech Eurojustu, ve kterém se nacházejí veškeré podrobnosti fungování agentury.<sup>77</sup>

Do organizační struktury Eurojustu řadíme národní členy a národní zpravodaje, kteří zastupují výše zmíněný národní prvek ve složení agentury. Do unijní části řadíme kolegium, administrativní aparát agentury a kontrolní orgán.

Na zaměstnance agentury se dle rozhodnutí vztahují nařízení a předpisy platné pro úředníky a ostatní zaměstnance Evropské unie, zejména ohledně jejich přijímání a postavení. Toto se netýká národních členů, kteří se řídí vnitrostátním právem členského státu. Zaměstnanci jsou při plnění svých úkolů podřízeni kolegiu, dbají při tom na úkoly a poslání Eurojustu a dle rozhodnutí nežádají ani nepřijímají pokyny od žádné vlády, orgánu, organizace ani osoby nepatřící k Eurojustu. Zaměstnanci mohou mít postavení stálých zaměstnanců, dočasných nebo místních zaměstnanců.<sup>78</sup>

#### *1. Národní členové a národní zpravodajové*

Dle rozhodnutí se Eurojust skládá z jednoho národního člena vyslaného každým členským státem v souladu s jeho právním systémem z řad státních zástupců, soudců nebo policistů s rovnocennými pravomocemi. Je tedy na každém členském státě, jakého odborníka vybere jako zástupce státu.<sup>79</sup> Jelikož nejsou dány žádné specifické požadavky na výběr národních členů, mají dle mého názoru státy teoreticky široký výběr kandidátů a mohou tím do značné míry tento výběr ovlivnit dle svých zájmů. Tato nepřítomnost specifických požadavků vyplývá z rozdílnosti jednotlivých trestních řádů členských států, neboť neexistuje jednotný evropský trestní řád platný ve všech státech.

Navíc každému národnímu členovi může pomáhat další osoba, v případě nutnosti a se souhlasem kolegia může pomáhat více osob. V případě potřeby jeden z těchto asistentů může národního člena zastoupit. Národní členové Eurojustu podléhají ve věcech svého postavení vnitrostátnímu právu svého členského státu. Dle rozhodnutí je délka funkčního období národního člena určena členským státem původu, nicméně měl by být zajištěn řádný chod

---

<sup>76</sup> TOMÁŠEK, M. *Evropeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 376.

<sup>77</sup> Rules of Procedure of Eurojust adopted unanimously by the College of Eurojust at its meeting on 30 May 2002 and approved by the Council on 13 June 2002. No. 2002/C 286/01.

<sup>78</sup> Tamtéž.

<sup>79</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 12.

Eurojustu. Národní člen musí mít své stálé pracoviště v sídle Eurojustu. Veškerá výměna informací mezi členskými státy a Eurojustem probíhá prostřednictvím národních členů.<sup>80</sup>

Pravomoci národních členů mohou být chápány opět v dvojí podobě. Z rozhodnutí vyplývá, že národní členové jsou orgány vnitrostátního práva, kdy dle článku 9a odst. 1 a 2 určují jejich rozsah pravomocí právě jejich domovský stát. Ale zároveň byly přijaty v rozhodnutí o posílení Eurojustu minimální pravomoci, které národní člen musí získat od svého státu.<sup>81</sup> Tento dodatek zaručuje jakousi unijní jednotnost v pravomocích národních členů, neboť jsou stanoveny stejné pravomoci pro všechny národní členy. Dodatečně jim členský stát může dát pravomoci, které jsou nad rámec určený články 9b až 9e rozhodnutí. Tuto změnu bych zhodnotila kladně, neboť se domnívám, že toto sjednocení pravomocí národních členů zvýšilo efektivitu a význam národních členů v Eurojustu.

Rozhodnutí stanoví, že ke splnění cílů Eurojustu musí mít národní člen přístup k informacím obsaženým ve vnitrostátním trestním rejstříku nebo v jakémkoli jiném rejstříku svého členského státu za stejných podmínek, jaké jeho vnitrostátní právo stanoví pro státního zástupce, soudce nebo policistu s rovnocennými pravomocemi.<sup>82</sup> Národní člen má rovněž právo se obracet přímo na příslušné orgány svého členského státu.

Základní pravomoci národních členů můžeme rozdělit do několika kategorií:<sup>83</sup>

- Běžné pravomoci
  - v rámci běžných pravomocí jsou národní členové oprávněni obdržet, předat, usnadnit a poskytnout dodatečné informace a provést navazující činnosti v souvislosti s výkonem žádostí a rozhodnutí o justiční spolupráci, včetně nástrojů uvádějících v účinek zásadu vzájemného uznávání. V případě částečného či nedostatečného výkonu žádosti o justiční spolupráci jsou národní členové jakožto příslušné vnitrostátní orgány oprávněni požádat příslušný vnitrostátní orgán svého členského státu o dodatečná opatření za účelem úplného výkonu žádosti
- Pravomoci vykonávané se souhlasem příslušného vnitrostátních orgánů

---

<sup>80</sup> Rules of Procedure of Eurojust adopted unanimously by the College of Eurojust at its meeting on 30 May 2002 and approved by the Council on 13 June 2002. No. 2002/C 286/01.

<sup>81</sup> Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2009/426/SVV.

<sup>82</sup> Tamtéž.

<sup>83</sup> Článek 9b až 9c rozhodnutí o posílení Eurojustu.

- dle článku 9c mohou národní členové po dohodě s příslušným vnitrostátním orgánem především vydávat a doplňovat žádosti a rozhodnutí o justiční spolupráci, včetně nástrojů uvádějících v účinek zásadu vzájemného uznávání, dále vykonávat ve svém členském státě žádosti a rozhodnutí o justiční spolupráci, včetně nástrojů uvádějících v účinek zásadu vzájemného uznávání. Disponují pravomocí nařizovat ve svém členském státě vyšetřovací opatření, která byla označena za nezbytná na koordinačním zasedání organizovaném Eurojustem s cílem poskytnout pomoc příslušným vnitrostátním orgánům, kterých se týká konkrétní vyšetřování, a k účasti na němž jsou dotčené příslušné vnitrostátní orgány pozvány a v neposlední řadě mají právo schvalovat a koordinovat sledované zásilky ve svém členském státě.
- Pravomoci vykonávané v naléhavých případech
  - v naléhavých případech, kdy není možné včas určit příslušný vnitrostátní orgán nebo se s ním spojit, národní členové jsou oprávněni schvalovat a koordinovat sledované zásilky ve svém členském státě a mohou vykonávat ve vztahu ke svému členskému státu žádosti a rozhodnutí o justiční spolupráci, včetně nástrojů uvádějících v účinek zásadu vzájemného uznávání.
- Žádosti národních členů v případě nemožnosti výkonů pravomocí národních členů
  - Národní člen je oprávněn alespoň předložit návrh orgánu příslušnému pro výkon pravomocí uvedených v člancích 9c a 9d, je-li svěřeni těchto pravomocí národnímu členovi v rozporu s ústavními pravidly nebo se základními aspekty systému trestního soudnictví vzhledem k rozdělení pravomocí mezi policii, státní zástupce a soudce, vzhledem k funkčnímu rozdělení úkolů mezi orgány činné v trestním řízení nebo v souvislosti s federativním uspořádáním dotyčného členského státu.

Národní zpravodajové jsou opět jmenováni a dosazováni členskými státy. Státy mohou zvolit jednoho nebo více národních zpravodajů. Národní zpravodaj má pracoviště v členském státě, který jej jmenoval. Vztahy mezi národními zpravodaji a příslušnými orgány členských států se řídí vnitrostátním právem.<sup>84</sup> Národní zpravodaj působí ve většině případů jako kontaktní místo Evropské soudní sítě. Dle rozhodnutí Rady o posílení Eurojustu byly všechny

---

<sup>84</sup> Tamtéž.

členské státy povinny zavést do června 2001 národní koordinační systém Eurojustu, který by zajistil koordinaci práce národních zpravodajů pro Eurojust, národního zpravodaje pro Eurojust pro otázky terorismu, národního zpravodaje pro Evropskou soudní síť a nejvýše tři dalších kontaktních míst Evropské soudní sítě a v neposlední řadě koordinaci národních členů nebo kontaktních míst sítě pro společné vyšetřovací týmy a sítě.<sup>85</sup> Národní zpravodajové dle rozhodnutí odpovídají za fungování národního koordinačního systému Eurojustu. Systém je tvořen všemi zpravodaji a měl by zajistit účinnost systému řízení případů a spolehlivým způsobem poskytovat informace týkající se dotyčného členského státu.<sup>86</sup>

Hlavním úkolem národních zpravodajů je dle článku 12 přispívat ke kvalitnější informovanosti národních členů, poskytovat součinnost národním členům při vyřizování žádostí a rozhodnutí a udržovat vztahy s Europolem. Lze tedy říct, že ulehčují práci národních členů, kdy plní určitou administrativní agendu, ale podílejí se také na řešení otázek typu terorismu, válečných zločinů a dalších. Stejně jako u národních členů, i zde nejsou stanoveny žádné specifické požadavky na výběr národních zpravodajů.<sup>87</sup> Na jedné straně jsou tedy poměrně přesně vymezeny pravomoci jednotlivých zpravodajů, nicméně na druhé straně neexistují žádné pravidla pro personální výběr. Dle mého názoru by se měly stanovit minimální požadavky na výběr zpravodajů, aby byl zajištěn dostatečně kvalitní a kvalifikovaný reprezentant za daný členský stát.

## 2. *Kolegium*

Jak jsem již uvedla na začátku kapitoly, kolegium má především unijní charakter. Kolegium se dá považovat za vrcholný orgán agentury. Skládá se ze všech národních členů, kteří disponují jedním hlasem.<sup>88</sup> Zde se nejvíce projevuje vliv členských států, které si ponechali hlavní pravomoc a roli ve fungování a rozhodování Eurojustu. Rozhodnutí stanoví, že zde platí zásada rovnosti, kdy každý hlas má stejnou rozhodovací váhu. V současné době

---

<sup>85</sup> Ty byly zřízeny Rozhodnutím Rady 2002/494/SVV ze dne 13. června 2002 o vytvoření evropské sítě kontaktních míst týkajících se osob odpovědných za genocidium, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny, rozhodnutím Rady 2007/845/SVV ze dne 6. prosince 2007 o spolupráci mezi úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti v jednotlivých členských státech v oblasti vysledování a identifikace výnosů z trestné činnosti nebo jiného majetku v souvislosti s trestnou činností a Rozhodnutím Rady 2008/852/SVV ze dne 24. října 2008 o síti kontaktních míst pro boj proti korupci.

<sup>86</sup> Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2009/426/SVV.

<sup>87</sup> Tamtéž.

<sup>88</sup> Tamtéž.

má tedy 27 členů a je usnášeníschopné při dvoutřetinové přítomnosti národních členů. Jednací řád Eurojustu schvaluje Rada na základě jednomyslně schváleného návrhu kolegia a po konzultaci se společným kontrolním orgánem. Dle jednacího řádu se kolegium schází minimálně jednou týdně, předseda kolegia může svolat i mimořádné setkání.<sup>89</sup>

Hlavními úkoly kolegia jsou:<sup>90</sup>

- Souhlas s vytvářením ad-hoc organizačních výborů
- Schvalování administrativního ředitele a zároveň i jmenování výběrové komise
- Ustanovení interního auditora v rámci Eurojustu
- Provádění dalších úkonů určených v Jednacím řádu Eurojustu

Rozhodnutí o Eurojustu stanoví hlavní funkce a pravomoci kolegia a to následovně.<sup>91</sup> Kolegium odpovídá za organizaci a chod celé agentury. Významným úkolem kolegia je zřizování organizačních výborů, které slouží k zefektivňování práce Eurojustu. V kolegiu jsou voleni předseda a místopředsedové. Mají rovněž k dispozici jeden rozhodovací hlas, který není nijak nadřazen ostatním členům kolegia. Volí je národní členové na období tří let a to v tajné tříkolové volbě dvoutřetinovou většinou. Podle jednacího řádu zastává předseda spíše reprezentativní úlohu, připravuje a vede jednání kolegia a podepisuje rozhodnutí přijatá kolegiem. Mezi důležitou činností patří rovněž každoroční informování Rady o činnosti Eurojustu. Místopředsedové především zastupují v případě absence předsedu kolegia. Mohou být také pověřeni určitými povinnostmi, nicméně konkrétní vymezení jejich náplně v Jednacím řádu nenalezneme.<sup>92</sup>

Kolegium odpovídá za administrativní složku agentury, která je nezbytná pro fungování celého orgánu. Kolegium volí i odvolává správního ředitele, který stojí v čele této administrativní složky. Na rozdíl od většiny agentur a Europolu nemá Eurojust výkonného, ale správního ředitele a je odpovědný za každodenní administrativní provoz a za rozpočet, ale ne za operativní roli agentury.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Tamtéž.

<sup>90</sup> Rules of Procedure of Eurojust adopted unanimously by the College of Eurojust at its meeting on 30 May 2002 and approved by the Council on 13 June 2002. No. 2002/C 286/01.

<sup>91</sup> Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2009/426/SVV.

<sup>92</sup> Tamtéž.

<sup>93</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P.2011 , s. 11.

Administrativní složka se ještě dělí na jednotlivé úseky:<sup>94</sup>

- Rozpočet a finance
- Personální oddělení
- Oddělení informatiky
- Právní oddělení
- Bezpečnost a obecné služby
- Evropská justiční síť

Správní ředitel je jmenován jednomyslným rozhodnutím kolegia. Jeho funkční období trvá pět let a může být jmenován i opakovaně. Je podřízen kolegiu a jeho předsedovi a může být rovněž odvolán z funkce dvoutřetinovou většinou kolegia. Správní ředitel pod dohledem předsedy odpovídá za běžné řízení Eurojustu a za řízení zaměstnanců.<sup>95</sup>

Pravomoci kolegia jsou upraveny článkem 7 rozhodnutí a můžeme je shrnout následovně:<sup>96</sup>

- Zahájení vyšetřování či stíhání v rámci trestných činů definovaných mezi pravomocemi Eurojustu
- Koordinace své činnosti s dalšími orgány a případně předání vyšetřování a stíhání určitých činů kompetentnějším orgánům
- Sestavování společných vyšetřovacích týmů a poskytování a předávání veškerých informací potřebných k plnění úkolů mezi orgány vnitrostátními i unijními a zároveň i mezi členskými státy navzájem
- Zdokonalování spolupráce zejména v rámci součinnosti s Europolem (poskytování stanovisek v souvislosti s analýzami Europolu) a Evropskou soudní sítí (využívání a rozšiřování její databáze)
- Zajišťování i další logistické, tlumočnické, překladatelské i jiné organizační pomoci při spolupráci ve vyšetřování a stíhání trestných činů v rámci evropského justičního prostoru

---

<sup>94</sup> ZEMAN, P. *Eurojust – evropská jednotka pro justiční spolupráci (dokončení z minulého čísla)*. Trestní právo. 2008, č. 3, s. 16.

<sup>95</sup> Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2009/426/SVV.

<sup>96</sup> Tamtéž, článek 7.

V roce 2008 přijetím nového rozhodnutí Rady o posílení Eurojustu došlo k posílení role kolegia. Rozhodnutí stanoví, že by měla být posílena úloha kolegia v případech kompetenčních sporů a v případech opakovaných odmítnutí či obtíží, pokud jde o výkon žádostí a rozhodnutí o justiční spolupráci, včetně nástrojů uvádějících v účinek zásadu vzájemného uznávání.<sup>97</sup>

### 3. Úředník pro ochranu údajů

V nezbytných případech, je-li to nutné k dosahování cílů, je Eurojust v rámci svých pravomocí oprávněn zpracovávat osobní údaje automatizovanými prostředky nebo ve strukturovaných ručně vedených spisech. Otázka získávání osobních údajů je velice důležitá, proto je i v rozhodnutí této problematice věnována dostatečná pozornost. Dle článku 14 přijme Eurojust nezbytná opatření k zaručení takové úrovně ochrany údajů, které odpovídá přinejmenším úrovni ochrany vyplývající z uplatňování zásad Úmluvy Rady Evropy ze dne 28. ledna 1981 ve znění pozdějších změn, které jsou mezi členskými státy platné. Článek dále stanoví, že zpracovávané osobní údaje musí odpovídat účelům zpracování, musí pro ně být relevantní a musí být správné a aktuální vzhledem k informacím poskytnutým příslušnými orgány členských států nebo jiných partnerů. Eurojustem zpracovávané osobní údaje musí být zpracovávány v dobré víře a v souladu s právními předpisy.<sup>98</sup> Rozhodnutí přesně stanoví, které osobní údaje osob, které jsou podle vnitrostátních právních předpisů dotyčného členského státu trestně vyšetřovány nebo stíhány pro jednu nebo více forem trestné činnosti a přestupků, může Eurojust zpracovávat.<sup>99</sup> Rozhodnutí nicméně stanovuje, že Eurojust smí ve výjimečných případech po omezenou dobu zpracovávat i jiné osobní údaje týkající se okolností trestné činnosti, pokud jsou bezprostředně důležité pro probíhající vyšetřování. Co se týče osobních údajů odhalující rasový nebo etnický původ, politické názory, náboženské nebo filozofické přesvědčení, členství v odborech a údaje o zdravotním stavu nebo pohlavním

---

<sup>97</sup> Tamtéž.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> Údaje, které mohou být zpracovávány, jsou: jméno a příjmení, datum a místo narození, státní příslušnost, pohlaví, místo bydliště, povolání a místo pobytu dotyčné osoby, čísla sociálního pojištění, řidičské průkazy, osobní doklady a údaje o cestovním pasu; údaje o právnických osobách, pokud obsahují údaje o identifikovaných nebo identifikovatelných fyzických osobách, které jsou soudně vyšetřovány nebo stíhány; bankovní účty a účty u jiných finančních institucí; popis a druh údajných trestných činů nebo přestupků, datum jejich spáchání, jejich trestní kvalifikace a stav jejich vyšetřování; skutečnosti poukazující na mezinárodní rozsah případu a informace o podezření z účasti na zločinném spolčení.



životě, smí Eurojust zpracovávat pouze v případě, že jsou tyto údaje potřebné pro dotyčné vnitrostátní vyšetřování.<sup>100</sup>

Jelikož lze považovat tuto oblast za citlivou ze strany jednotlivých členských států, byla zřízena funkce úředníka pro ochranu údajů. Tento úředník je přímo podřízen kolegiu a při výkonu svých povinností se neřídí pokyny od jiných osob. Dle článku 17 mezi hlavní úkoly úředníka pro ochranu údajů patří:<sup>101</sup>

- Nezávisle ověřuje zákonnost zpracování osobních údajů a o jeho soulad s ustanoveními příslušného rozhodnutí
- V souladu s pravidly, která jsou stanovena v jednacím řádu, kontroluje vedení písemných záznamů o předávání a přijímání osobních údajů
- Zajišťuje, aby byly dotyčné osoby na požádání poučeny o svých právech

Úředník je oprávněn při výkonu svých úkolů k přístupu k veškerým údajům zpracovávaným Eurojustem a do všech prostor Eurojustu. V případech, kdy úředník pro ochranu údajů shledá porušení při zpracování osobních údajů, uvědomí o věci kolegium, které potvrdí přijetí této informace. V případě, že kolegium nevyřeší dané porušení v přiměřené lhůtě, oznámí takovou věc společnému kontrolnímu orgánu.<sup>102</sup>

Obecně by měl mít Eurojust přístup k osobním údajům tak dlouho, jak to vyžaduje projednávaný případ. Hlavním cílem je vždy v rámci justiční spolupráce zajištění řízení případu a dostatečná výměna potřebných informací. Jelikož ochrana osobních údajů je pro většinu členských států citlivou otázkou, je těmto pravomocím věnována dostatečná pozornost. V rozhodnutí tedy můžeme nalézt zásady ochrany osobních údajů, uchování nabytých údajů, přístup k těmto informacím, a další. Eurojust a členské státy chrání získané osobní údaje proti náhodnému nebo protiprávnímu zničení, náhodné ztrátě nebo neoprávněnému vyzrazení, pozměnění a přístupu, jakož i proti všem ostatním formám neoprávněného zpracování.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2009/426/SVV.

<sup>101</sup> Tamtéž, článek 17.

<sup>102</sup> Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení.

<sup>103</sup> Tamtéž, článek 22.

#### 4. *Společný kontrolní úřad*

Vedle úředníka pro ochranu údajů byl rozhodnutím zřízen Společný kontrolní orgán, jako nezávislý orgán ke kolektivnímu dohledu nad činností Eurojustu. Tento úřad plní důležitou funkci k zajištění dodržování postupu při zpracování osobních údajů dle rozhodnutí o Eurojustu. Rozdíl mezi úředníkem a kontrolním úřadem spočívá v tom, že úředník pro ochranu údajů je přímým zaměstnancem Eurojustu, je do určité míry nezávislý a stojí mimo organizační strukturu Eurojustu.<sup>104</sup> Úřad má bezvýhradný přístup ke všem souborům, ve kterých jsou obsaženy zpracovávané osobní údaje. Eurojust je mu povinen poskytnout veškeré informace z těchto souborů a v případech potřeby mu pomáhá při plnění jeho úkolů.

Každý členský stát jmenuje v souladu se svým právním systémem jednoho soudce, který není členem Eurojustu, nebo vyžaduje-li to jeho ústavní nebo státní systém, osobu vykonávající rovnocennou funkci, která jí propůjčuje dostatečnou míru nezávislosti.<sup>105</sup> Člen musí být jmenován nejméně na 18 měsíců, v případech odvolání z funkce se řídí zásadami platnými ve vnitrostátním právu členského státu původu. Společný kontrolní orgán se skládá ze tří stálých členů a ze soudců ad hoc.

Dle rozhodnutí se soudce jmenovaný členským státem stává stálým členem jeden rok před zahájením předsednictví Rady tímto členským státem a zůstává v této funkci po dobu 18 měsíců. Společnému kontrolnímu orgánu předsedá soudce jmenovaný členským státem, který předsedá Radě. Každý člen a soudce má jeden hlas, v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedy. Dle článku 23 rozhodnutí orgán přezkoumává odvolání podaná v souladu s rozhodnutím a provádí kontrolní činnost. V případě, že shledá rozhodnutí přijaté Eurojustu nebo způsob zpracování údajů za neslučitelné s pravomocemi jemu udělenými, oznámí věc Eurojustu a ten se musí rozhodnutí úřadu podřídit. Tyto rozhodnutí vydaná kontrolním orgánem jsou konečná a pro Eurojust závazná. Členové kontrolního orgánu jsou vázáni povinností dodržovat důvěrnost získaných údajů.<sup>106</sup>

Hlavním rozdílem mezi úředníkem pro ochranu údajů a společného kontrolního orgánu je skutečnost, že členové úřadu rozhodují nezávisle a rozhodují o odvoláních proti rozhodnutím vnitrostátních orgánů členských států. Úředník je pověřen spíše evidencí osobních údajů, je na nižším stupni ochrany údajů než společný kontrolní orgán. Závěrem lze říci, že ochrana

---

<sup>104</sup> Tamtéž, článek 23.

<sup>105</sup> Tamtéž.

<sup>106</sup> Tamtéž.

osobních údajů je chráněna dvojnásobně. Je to pochopitelné, neboť poskytování osobních údajů je velice citlivé téma a je nutné zajistit jejich ochranu v rámci Evropské unie.

## 2.4.2. Organizační struktura Europolu

Organizační strukturu tvoří orgány Europolu, a to národní jednotky, styční důstojníci a počítačový a informační systém. Hlavními orgány dle článku 36 rozhodnutí jsou správní rada a ředitel.<sup>107</sup>

Podobná situace jako u Eurojustu panuje i v Europolu. Správní rada se vyznačuje mezivládním charakterem a naopak ředitel má unijní charakter. V čele agentury stojí ředitel, ale řídicím orgánem je správní rada.

### a) Správní rada

Správní rada je vrcholným orgánem Europolu a má za úkol především dohlížet na činnost agentury. Správní rada Europolu je složena ze zástupců členských států a Komise, přičemž každý členský stát i Komise mají po jednom zástupci. Zde je rozdíl mezi Europolem a Eurojustem, neboť v jeho kolegiu jsou zástupci pouze členských států a chybí zde zástupce Evropské komise, což mu poskytuje větší provozní samostatnost.<sup>108</sup> Všichni disponují jedním rovným hlasem. I zde je vybírán předseda a místopředseda správní rady, a to skupinou sestávající ze tří členských států, které společně připravily osmnáctiměsíční program Rady.<sup>109</sup> Předseda odpovídá za fungování správní rady, která se schází nejméně dvakrát ročně. Předseda může svolat zasedání i v nezbytných případech, které uzná za vhodné. Zasedání je usnášeníschopné pouze v případě, že je přítomna dvoutřetinová většina.

Hlavními úkoly správní rady jsou:<sup>110</sup>

- Přijímá strategii pro Europol zahrnující kritéria pro měření, zda byly splněny stanovené cíle
- Dohlíží na činnost ředitele Europolu včetně provádění rozhodnutí správní rady

---

<sup>107</sup>Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

<sup>108</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 12.

<sup>109</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), čl. 5.

<sup>110</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

- Přijímá příslušná rozhodnutí nebo prováděcí opatření
- Přijímá na návrh ředitele a po získání souhlasu Komise prováděcí pravidla pro zaměstnance Europolu
- Po konzultaci s Komisí přijímá finanční nařízení a jmenuje účetního
- Zřizuje funkci vnitřního auditu a jmenuje jeho pracovníky
- Přijímá seznam nejméně tři uchazečů na místo ředitele a zástupců ředitele, který předkládá Radě
- Odpovídá za plnění jakýchkoliv dalších úkolů, které jí Rada svěří, zejména v prováděcích pravidlech k předmětnému rozhodnutí

Správní radě dle rozhodnutí náleží přijímání každoročního konečného rozpočtu a souhrnné zprávy o činnostech Europolu během roku včetně výsledků dosažených v oblasti priorit stanovených Radou. Tyto dokumenty následně schvaluje Rada a ta je pro informaci předá Evropskému parlamentu. Prostřednictvím správní rady opět Rada EU zde prosazuje zájmy jednotlivých členských států, jelikož si ponechala rozhodující pravomoci ohledně fungování agentury. Podobně jako v případě kolegia Eurojustu, i v případě fungování správní rady Europolu ovlivňuje Rada skutečnou funkci a roli agentury, a to prostřednictvím svých zástupců jednotlivých členských států.<sup>111</sup>

U správní rady Europolu je rovněž významná skutečnost, že složení této rady není veřejné, což může potvrzovat určitou netransparentnost její činnosti a na rozdíl od všech agentur EU, včetně Eurojustu, rada neposkytuje seznam jejích zástupců, a to dokonce i v případě hodnocení činnosti agentury v roce 2009 Evropskou komisí nebylo možné kontaktovat přímo její členy.<sup>112</sup>

V obou případech agentur zde můžeme testovat teorii nového institucionalismu, respektive principu model-pán. Jednou z oblastí, kterou tato teorie zkoumá, je rozdělení pravomocí mezi pána a správce a míra kompetencí, které na nižší orgán převede. Zde je zřejmé, že pán, v našem případě Rada, nedelegovala žádné skutečné výkonné pravomoci na nově vzniklé správce, tedy Europol a Eurojust. Odpovědí na první výzkumnou otázku, zda umožňují omezené přenesené pravomoci agenturám vykonávat svou činnost efektivně, je nutné podívat se na složení jednotlivých orgánů agentur, a na jejich samostatnost. Z analýzy správní rady Europolu a kolegia v případě Eurojustu vyplývá, že oba orgány jsou přímo

---

<sup>111</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P.2011 , s. 11.

<sup>112</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 19.

závislé na členských státech a nemají pravomoc sami rozhodovat o svých důležitých záležitostech, aniž by se k nim členské státy nevyjádřily. Omezené pravomoci odpovídají i povaze vzniku Europolu jako mezivládního orgánu bez výkonných pravomocí. Činnost agentury a efektivnost jeho existence tudíž zcela záleží na jednotlivých členských státech, respektive na ochotě jejich policejních orgánů k spolupráci s Europolem. Má značně omezené pravomoci, jak donutit členské státy ke sdílení informací, což byl jeden z hlavních důvodů, které bránily pokroku v počátcích existence agentury.

#### b) Ředitel

Europol je dle rozhodnutí<sup>113</sup> řízen ředitelem, kterého jmenuje Rada kvalifikovanou většinou ze seznamu nejméně tří uchazečů, který ji předloží správní rada. Ředitel je jmenován na dobu čtyř let, a jeho funkční období může být jednou prodlouženo. Jsou mu nápomocni tři zástupci, kteří jsou jmenováni stejným postupem na shodné období jako ředitel. Ředitel odpovídá za plnění svých funkcí správní radě. Je právním zástupcem Europolu.<sup>114</sup>

Činností ředitele dle rozhodnutí je:

- Plnění úkolů svěřených Europolu
- Běžná správa (administrativa)
- Výkon pravomocí ve vztahu k zaměstnancům
- Příprava a provádění rozhodnutí správní rady a odpovědi na žádosti správní rady
- Podpora předsedy správní rady při přípravě zasedání správní rady
- Sestavení odhadu pro rozpočet Europolu a provádění tohoto rozpočtu
- Příprava roční zprávy o činnostech Europolu
- Pravidelné informování správní rady o provádění priorit stanovených Radou, jakož i o vnějších vztazích Europolu
- Zavedení a provádění účinného a účelného postupu sledování a hodnocení výkonnosti Europolu<sup>115</sup>

Při provedení zhodnocení role ředitele v průběhu existence agentury došlo k postupnému vývoji a posilování jeho pravomocí. Od počátku ředitel nedisponoval všemi výše uvedenými úkoly. V počátcích měl například ředitel značně omezený vliv na výběr zaměstnanců agentury, kdy je vybíraly výhradně členské státy, a ředitel nebyl oprávněn odmítnout

---

<sup>113</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

<sup>114</sup> Tamtéž.

<sup>115</sup> Tamtéž.

navržené úředníky.<sup>116</sup> Později získal ředitel pravomoc nabírat si vlastní zaměstnance, ale i přesto úředníci pocházejí z národních orgánů činných v trestním řízení, kdy členské státy se podílejí na vybírání jejich národních zástupců a vyvíjejí určitý tlak na ředitele ke zvolení svých zástupců. Čímž dochází k určitému zpolitizování celého procesu výběru zaměstnanců agentury.<sup>117</sup> Jelikož hlavním cílem agentury je pouze podpora a posilování spolupráce příslušných orgánů členských států a agentura pracuje prostřednictvím styčných důstojníků.

#### c) Inspektor ochrany údajů a společný kontrolní orgán

Stejně jako v případě Eurojustu, i zde je nutná ochrana osobních údajů, neboť Europol pracuje s velkým množstvím citlivých informací týkajících se jednotlivců. Tuto dohlížející funkci v rámci Europolu vykonávají inspektor ochrany údajů a společný kontrolní orgán.<sup>118</sup>

Novou funkcí Europolu je inspektor ochrany údajů, který je jeho zaměstnancem, ale zároveň jedná nezávisle. Kontroluje, zda jsou dodržována ustanovení rozhodnutí zahrnující ochranu osobních údajů.<sup>119</sup>

Existuje rovněž nezávislý společný kontrolní orgán Europolu, v jehož čele je předseda a nápomocen je mu sekretariát. Členové nepřijímají žádné pokyny ke své činnosti od jiných subjektů či orgánů. Každý členský stát si stanoví nezávislý kontrolní orgán, který má za úkol dohlížet na dodržování osobních údajů a zda nejsou porušována práva jednotlivce.<sup>120</sup> Jelikož obě entity pracují podobně jako v případě Eurojustu, nebudu již znovu detailně rozebírat jejich činnost.

#### d) Národní jednotky Europolu

Dle článku 8 rozhodnutí každý členský stát zřídí nebo určí národní jednotku, která bude plnit stanovené úkoly. Národní jednotky jsou styčným subjektem mezi Europolem a příslušnými orgány členských států. Vztahy národních jednotek jsou upravovány vnitrostátními právními předpisy. Členské státy jsou povinny zajistit, že národní jednotky

---

<sup>116</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 13.

<sup>117</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>118</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

<sup>119</sup> Tamtéž.

<sup>120</sup> Tamtéž.

budou schopny plnit své úkoly, a zajistí, aby měly přístup k příslušným vnitrostátním údajům.<sup>121</sup>

Úkoly národních jednotek jsou následující:<sup>122</sup>

- Předávají Europolu z vlastního podnětu operativní a jiné informace nezbytné pro plnění jeho úkolů
- Vyřizují žádosti Europolu o operativní a jiné informace a o poskytnutí poradenství
- Průběžně aktualizují operativní a jiné informace
- Hodnotí v souladu s vnitrostátním právem operativní a jiné informace a analýzu určené Europolu
- Dodávají Europolu informace, které mají být uloženy v jeho databázích
- Zaručují zákonnost každé výměny informací mezi nimi a Europolem

Rozhodnutí nicméně stanoví, že národní jednotky nejsou povinny v konkrétních případech poskytnout operativní či jiné informace, pokud by to znamenalo poškození zásadních zájmů národní bezpečnosti nebo ohrožení úspěchu probíhajícího vyšetřování nebo bezpečnosti osob. Národní jednotky ovlivňují skutečné fungování agentury, neboť závisí na národních jednotkách, jak budou spolupracovat s Europolem a zda budou pracovat a podporovat efektivní činnost agentury. Při pokusu hodnocení efektivity Europolu, která je často odborníky a i některými členskými státy kritizována za neefektivní fungování, je tato kritika opodstatněná. Je to dáno opět povahou mezivládní spolupráce, a přenesením pouze omezených pravomocí na agenturu, neboť obecně agentura nedisponuje žádnými donucovacími pravomocemi. Záleželo tak zcela na ochotě členských států, do jaké míry budou spolupracovat, a to nejen v případě poskytování informací.<sup>123</sup>

#### e) Styční důstojníci

Každá národní jednotka přidělí k Europolu alespoň jednoho styčného důstojníka, který ale podléhá vnitrostátnímu právu domovského vysílajícího státu. Národní jednotky je pověřeny zastupováním jejich zájmů v souladu s vnitrostátním právem vysílajícího státu a předpisy platnými pro správu Europolu.

---

<sup>121</sup>Tamtéž, čl. 8.

<sup>122</sup> Tamtéž.

<sup>123</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011 , s. 14.

Styční důstojníci plní následující úkoly:<sup>124</sup>

- Poskytují Europolu informace od vysílající národní jednotky
- Předávají informace od Europolu vysílající národní jednotce
- Spolupracují se zástupci Europolu poskytováním informací a poradenství
- Napomáhají v rámci své odpovědnosti, v souladu s vnitrostátním právem, při výměně informací mezi svými národními jednotkami a styčnými důstojníky z jiných členských států

Povinností styčných důstojníků jsou stanoveny interními předpisy. Nicméně musí splňovat dva základní požadavky- být podle národního práva vysílajícího státu důstojníky služby odpovědné za prevenci a boj s trestnou činností v rámci mandátu Europolu a ovládat minimálně dva z pracovních jazyků Unie, povinně angličtinu.<sup>125</sup> Jak jsem již uvedla výše, jsou to právě styční důstojníci, kteří každodenně ovlivňují činnost agentury, neboť závisí na jejich ochotě spolupracovat se zástupci Europolu. Podrobnější zhodnocení jejich činnosti přiblížím v závěrečné hodnotící kapitole.

---

<sup>124</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

<sup>125</sup> Tamtéž.



### 3. VZTAH INSTITUCÍ EU A EUROPOLU A EUROJUSTU

EU se postupem času vybuďovala až do dnešní podoby, kdy si vytvořila vlastní organizační strukturu. Členské státy postupně přenesly část svých pravomocí na společné orgány EU. Současně vznikl i samostatný právní řád, který zahrnuje postavení a fungování orgánů a institucí EU. Primární smlouvy stanoví, že každý orgán Unie jedná pouze v mezích pravomocí, které mu svěřují. V případech, kdy není výslovně pravomoc předána orgánům Unie, rozhodují výhradně členské státy v dané oblasti. Evropská unie získala Lisabonskou smlouvou nejen právní subjektivitu, ale přinesla řadu změn, týkající se rozhodování jednotlivých institucí a to především v důsledku zrušení pilířové struktury EU a rozdílných legislativních postupů.

Smlouva o EU, respektive článek 13 SEU stanoví, že „*Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům jejich občanů a zájmům členských států, jakož i zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu jejích politik a činností*“.<sup>126</sup> Smlouva rovněž vyjmenovává orgány Unie, kterými jsou Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Jako nejdůležitější instituce se často označuje tzv. Institucionální trojúhelník, tvořený Radou, EK a EP.

Při vymezení vztahu mezi těmito hlavními institucemi a agenturami Europol a Eurojust je nutné opět připomenout, že vznikly v rámci třetího mezivládního pilíře, čímž je ovlivněn samotný vztah a role institucí v činnosti agentur. Jejich vzájemný vztah se vyvíjel stejně jako policejní a justiční spolupráce a největší změny přišly s přijetím Lisabonské smlouvy, kdy byla zrušena pilířová struktura. Pro pochopení role jednotlivých institucí v činnosti agentur je tedy nezbytné rozebrat stav před Lisabonskou smlouvou a období po přijetí. Jejím přijetím došlo ke změnám v postavení institucí a jejich pravomocí v oblasti evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, pod kterou byly vytvořeny. Postupně docházelo ke změně od původních mezivládních jednání v třetím pilíři a dominantní role Rady až k dnešní postupné komunitarizaci oblasti<sup>127</sup> s posílenými pravomocemi především EP.

---

<sup>126</sup> článek 13 SEU.

<sup>127</sup> Až na některé oblasti, ve kterých byla zanechána výjimka jednomyslnosti rozhodování v policejní a justiční spolupráci.

V následujících podkapitolách se tedy pokusím zanalyzovat postavení a vztah institucí ke zvoleným agenturám a zároveň odpovědět na výzkumné otázky, týkající se svěřených pravomocí agentur. Vymezení hlavního cíle práce, tedy provést analýzu vztahu hlavních institucí EU a agentur, je proto nezbytné vymezit role jednotlivých institucí EU v Eurojustu a Eurojustu.

### 3.1. Role Evropské rady

Lisabonská smlouva poprvé formálně zařadila Evropskou radu mezi orgány Unie. Článek 15 SEU stanoví, že *„Evropská rada dává unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Rada nevykonává legislativní funkci. Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise. Jejího jednání se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politik“*.<sup>128</sup> Ve většině případů rozhoduje jednomyslně, není-li ve Smlouvách stanoveno jinak.

Před Lisabonskou smlouvou vedla jednání hlava státu či předseda vlády členského státu předsedajícího Unii v Radě, nicméně to se změnilo a jednání v současné době vede předseda Evropské rady. Další funkcí předsedy je zastupování Unie navenek v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Je volen Evropskou radou na dva a půl roku, maximálně pro dvě období kvalifikovanou většinou. Role Evropské rady je politická, hlavním úkolem je vytyčovat politickou a ekonomickou strategii pro činnost Evropské unie. Schází se nejméně dvakrát ročně a její jednání se rovněž označují jako evropské summity. Její politická rozhodnutí jsou následně přetvářena do právní podoby příslušnými orgány Evropské unie.

Jelikož je Evropská rada hlavním politickým orgánem, ale bez legislativní funkce, hraje důležitou roli v oblasti svobody, bezpečnosti a práva EU pouze při stanovování zásadních koncepčních rozhodnutí. Článek 68 SFEU stanoví, že *„Evropská rada vymezuje v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva strategické směry pro legislativní a operativní plánování“*.<sup>129</sup> Evropská rada tak například stanovila jako základní zásady soudní spolupráce vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a prostřednictvím Rady bylo přijato nařízení rady pro

---

<sup>128</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy, čl. 15 SEU.

<sup>129</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy, čl. 68 SEU.

vzájemné uznávání soudních rozhodnutí. Můžeme tedy říct, že určuje obecný rámec, ale nemá tak významnou roli jako například Rada.<sup>130</sup>

Co se týče konkrétně vztahu Evropské rady a hlavních agentur Europolu a Eurojustu pro oblast justice a vnitřních věcí, Evropská rada hrála důležitou roli při samotném vzniku agentur. V roce 1991 byla na zasedání Evropské rady v Lucemburku poprvé zmíněna myšlenka zřídit Evropský policejní úřad. Rovněž vznik Eurojustu předcházely zasedání Evropské rady, konkrétně v Tampere, kdy se začala vytvářet budoucí Evropská jednotka pro soudní spolupráci, neboli Eurojust. Zde hrála ER velmi důležitou roli, nebo na zasedání v Tampere se jednalo o prohloubení integrace v prostoru svobody, bezpečnosti a práva a poprvé zde padla zmínka o orgánu Eurojust.<sup>131</sup>

Obecně můžeme shrnout vztah Evropské rady a výše zmíněných agentur tak, že Evropská rada umožnila vůbec vznik Europolu a Eurojustu. I když se nepodílí na každodenním fungování agentur, může a také dává určitá doporučení členským státům, aby podporovali agentury ve své činnosti, jak to bylo například na zasedání v Tampere, kde ER vyzývala členské státy, respektive Radu, aby Europolu poskytovala nezbytnou podporu a zdroje.<sup>132</sup> Nicméně ve vztahu k fungování agentur nehraje až tak klíčovou roli, neboť se nepodílí ani na tvorbě strategických cílů agentur, ani na jejich organizačním složení či rozpočtu.

### **3.2. Role Rady Evropské unie**

V návaznosti na roli ER, která umožnila vznik obou agentur, je Rada EU nejdůležitější institucí ve vztahu k agenturám, vytvořeným v bývalém třetím pilíři. Před analýzou konkrétního vztahu instituce a agentur pokládám za vhodné stručně rozebrat stav před Lisabonskou smlouvou a stav po ní.

Rada reprezentuje zájmy vlád jednotlivých členských států. Rada je hlavním rozhodovacím orgánem EU a s výkonnými a zákonodárnými pravomocemi. Skládá se z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni. Konkrétní složení je

---

<sup>130</sup> Je nutné rozlišovat Evropskou radu jako hlavní politický orgán a Radu, která je legislativním a výkonným orgánem EU.

<sup>131</sup> *TAMPERE EUROPEAN COUNCIL: PRESIDENCY CONCLUSIONS* [online]. [cit. 2012-04-12]. Dostupné z: [http://www.oijj.org/doc/doc/2005/documental\\_2514\\_en.pdf](http://www.oijj.org/doc/doc/2005/documental_2514_en.pdf), s. 3.

<sup>132</sup> Tamtéž, s. 7.

odvozeno od hlavních témat jednotlivých setkání (například ekonomické otázky řeší ministři financí).

### **a) období do přijetí Lisabonské smlouvy**

Rada byla jediným zákonodárcem ve třetím pilíři. Jak je již popsáno výše, pilíř fungoval na mezivládním principu, s nutností jednomyslnosti v Radě. Na rozdíl od prvního pilíře, kde hráli nejdůležitější roli nadnárodní instituce EU, ve třetím pilíři měli největší moc Rada a jednotlivé členské státy. Většina přijímaných rozhodnutí vyžadovala souhlas všech členských států, kdy každý stát disponoval efektivním vetem, který mu pomáhal chránit jejich suverenitu v této politicky citlivé oblasti. Rada v oblasti mezivládní spolupráce nepůsobila jako komunitární orgán EU, jak tomu bylo v prvním pilíři.

Ve Smlouvě o EU byly stanoveny 4 základní typy rozhodnutí Rady, označované jako právní akty třetího pilíře. Tyto akty byly přijímány jednomyslně, kdy iniciační právo měl každý členský stát nebo Evropská komise. Tyto akty můžeme rovněž nazvat podle bývalého rozdělení za sekundární prameny komunitárního práva neboli akty odvozené, druhotné. Původní formy právních nástrojů byly poprvé zavedené Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Do přijetí Amsterodamské smlouvy se v oblasti justice a vnitřních věcech používaly především následující nástroje- společný postoj, společná akce a úmluvy.<sup>133</sup> Tyto nástroje se považovaly za slabší, co se týče jejich charakteru, což se dá potvrdit i na vzniku samotného Europolu, který vznikl na základě Smlouvy o EU a to ve formě Úmluvy o Europolu. V souvislosti s posilováním role Europolu došlo také ke změně jeho právního statusu, a to rozhodnutím Rady. Při zavedení některých změn, které přinesla Amsterodamská smlouva, bylo v policejní a soudní spolupráci ukotveno 4 typy právních aktů, které měli dle mého názoru větší donucovací sílu, a na základě rozhodnutí Rady byl založen i Eurojust. Při porovnání jednotlivých aktů, na kterých byly obě agentury původně založeny, se dá vypořádat, že Eurojust, který sice vznikl později, ale na základě rozhodnutí Rady, měl od svého počátku větší podporu jednotlivých členských států, než jak tomu bylo v případě Europolu, který vznikl na základě dle mého názoru „slabší“ Úmluvy. Přijetím Amsterodamské smlouvy došlo tedy k zavedení sekundárních aktů, které byly typické pro třetí pilíř, a mezi ně patří rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, společný postoj a Úmluvy. I přes

---

<sup>133</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy.

to, že zde Úmluvy zůstaly zachovány, v případě vzniku Eurojustu bylo použito rozhodnutí, a později byl rozhodnutím změněn i status Europolu.<sup>134</sup> Tyto rozhodnutí ve třetím pilíři byly závazné, ale bez přímého účinku. Rozhodnutí stanovují aplikační formy a prostředky přímo v textu dokumentu a neopouštějí tak členským státům Unie možnost jejich volby, naopak rámcová rozhodnutí byla závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem se ponechává vnitrostátním orgánům členských států.<sup>135</sup> Vedle aktů v podobě Úmluv zůstaly zachovány i společné postoje, jejichž hlavním úkolem bylo definovat přístup Evropské unie ke konkrétním záležitostem či tématům, týkající se třetího pilíře.

Kromě výše uvedených právních aktů mohla být oblast justice a vnitřních věcí regulována i dalšími právními instrumenty, kterými jsou:<sup>136</sup>

- Komunitární nástroj- mezinárodní smlouvy uzavřené mezi Společenstvím a jedním nebo několika státy nebo mezinárodními organizacemi
- Unijní nástroj- dohody sjednané Radou s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi podle článku 38 Smlouvy o EU

Amsterodamská smlouva touto změnou přinesla určitý pokrok, pokud jde o právní kvalitu a potenciální účinnost nových právních aktů třetího pilíře. Po přijetí Amsterodamské smlouvy již nejde u nových právních aktů v oblasti justice a vnitřních věcí o pouhé podpůrné nástroje, ale můžeme říci, že šlo spíše o samostatné, závazné právní akty.

Rada v Amsterodamské smlouvě potvrdila roli Europolu a během pěti let od vstupu smlouvy měla být umožněna policejnímu úřadu účast na operativních akcích společných týmů, zahrnující jak zástupce Europolu a pracovníky příslušných orgánů členských států.<sup>137</sup> Dále měla být posílena spolupráce mezi Europolem a orgány jednotlivých států, jako je koordinace vyšetřování ve zvláštních případech, rozvoj odborných znalostí a především úzká spolupráce mezi orgány činnými v trestním řízení, specializovanými na boj proti organizovanému zločinu

---

<sup>134</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 4.

<sup>135</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy, čl. 34 odst. 2 SEU.

<sup>136</sup> HAD, M., PIKNA, B. *Druhý a třetí pilíř Evropské Unie*, Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení ústavu mezinárodních vztahů, 2001, s. 89.

<sup>137</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Amsterodamské smlouvy, čl. 29-30.

a Europolu.<sup>138</sup> Současně v následujících letech vytvoří síť výzkumu, dokumentace a statistiky o přeshraniční trestné činnosti.

Smlouva se nezaměřovala pouze na policejní spolupráci, ale také na oblast soudní spolupráce v trestních věcech. Mezi klíčové změny patřilo urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních orgánů v členských státech, usnadňování vydávání osob mezi státy, předcházení kompetenčním sporům mezi členskými státy, postupné zajištění slučitelnosti předpisů v soudní spolupráci, a další.<sup>139</sup> Niceská smlouva z roku 2001, která vstoupila v platnost v roce 2003, přinesla z pohledu agentur důležitou změnu právního postavení Eurojustu, kdy byl smlouvou včleněn do Smlouvy o Evropské unii,<sup>140</sup> tedy do komunitárního neboli primárního práva EU. Jelikož měl Eurojust do přijetí Niceské smlouvy právní základ v právu sekundárním, došlo uvedenou změnou k posílení úřadu.

Dalším důležitým mezníkem ve vývoji Europolu a Eurojustu byl tzv. Haagský program, který byl přijat v listopadu 2004. Tento program popisoval plány spojené s dalším budováním prostoru svobody, bezpečnosti a práva na dalších pět let.<sup>141</sup> Cílem Haagského programu souhrnně tedy bylo: „*zlepšit všeobecnou schopnost Unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní záruky a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice Unie, bojovat proti organizované mezinárodní trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu, využívat potenciál Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady.*“<sup>142</sup>

Program rovněž věnuje pozornost činnosti Europolu a Eurojustu. K účinnému boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti je nutná spolupráce mezi policejními a celními orgány členských států a s Europolem. Evropská rada apeluje na členské státy, aby umožnily Europolu ve spolupráci s Eurojustem hrát klíčovou roli v boji proti závažné mezinárodní

---

<sup>138</sup> Tamtéž, čl. 30.

<sup>139</sup> Tamtéž, čl. 31.

<sup>140</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Niceské smlouvy, čl. 29 a čl. 31.

<sup>141</sup> Haagský program „Posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU“ uveřejněný v Úředním věstníku C 053 ze dne 3. 3. 2005.

<sup>142</sup> Tamtéž, s. 2.

trestné činnosti a proti terorismu.<sup>143</sup> Státy by měly poskytovat Europolu včas všechny nezbytné kvalitní informace a zároveň podpořit spolupráci mezi svými příslušnými vnitrostátními orgány a Europolem. Důraz je kladen i na spolupráci Europolu a Eurojustu, kdy by měly společně předkládat Radě zprávu o své činnosti zahrnující konkrétní výsledky této spolupráce. Nejen policejní spolupráce, ale také soudní spolupráce v trestních věcech je předmětem Haagského programu. Posilování koordinace vyšetřování, omezování stávajících právních překážek, zásada vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech, sbližování právních předpisů-to vše vede k prohloubení soudní spolupráce v rámci Evropské unie. Nicméně důležitou otázkou v prohlubování policejní a justiční spolupráce rovněž i opatření na ochranu práv občanů, za což byl Haagský program kritizován, kdy kritici požadovali větší důraz na ochranu práv občanů.<sup>144</sup>

V návaznosti na výše uvedený stručný vývoj se již budu konkrétně věnovat roli Rady k agenturám, a to do přijetí Lisabonské smlouvy, kdy došlo ke změnám v oblasti schvalování jednotlivých aktů a také posílení vlivu ostatních institucí. Role Rady ve fungování agentur je již od začátku fungování nejdůležitější. Od přijetí v případě Europolu Úmluvu o vzniku Europolu, přes přijetí rozhodnutí o Eurojustu, určování strategických plánů, pravomoci v organizační struktuře a další oblasti, které postupně zanalyzuji, to vše dělá z Rady hlavní instituci ve fungování Europolu a Eurojustu. Již z mezinárodní povahy třetího pilíře je zřejmé, že Rada, respektive členské státy fakticky ovlivňovaly, a stále ovlivňují fungování obou agentur, a to jak v pozitivním, tak i negativním smyslu. I přes to, že obě agentury působí v rámci jedné oblasti, již od počátku existovaly rozdílné postoje členských států k jejich fungování a roli. Existence Europolu byla a často stále je spojována s negativním postojem některých členských států, který ho považují za vysoce kontroverzní orgán a naopak vznik a vznik Eurojustu byl široce podporován a nebyl označován jako kontroverzní.<sup>145</sup> Europol je jedinou evropskou agenturou, která vznikla na základě přijetí Úmluvy, a jeho charakteristika jako značně kontroverzního orgánu je způsobena oblastí, ve které byl zřízen, neboť oblast vnitřních záležitostí, a obecně národní policejní síly patří do klíčových priorit a zájmů jednotlivých suverénních států.<sup>146</sup> Naopak členské státy byly přesvědčeny, že je potřeba

---

<sup>143</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>144</sup> Sandra Lavenex & Wolfgang Wagner (2007): Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice, *European Security*, 16:3-4, s. 7

<sup>145</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. 2011, s. 4.

<sup>146</sup> Tamtéž, s. 5.

posílené justiční spolupráce, které bylo částečně vyřešeno vznikem Eurojustu a obecně se členské státy shodly na jeho vytvoření bez větších problémů. I přes to jsou obě agentury závislé na členských státech, zda jim umožní efektivně plnit svou hlavní roli, i když existují jen jako pomocné orgány, které mají umožňovat a pomáhat jednotlivým národním orgánům spolupracovat v oblasti justice a policie. Jak jsem již rozebrala v podkapitole pravomocí obou agentur, jejich aktivní postoj k naléhání na členské státy, aby byly ochotny více spolupracovat, se rovněž lišil.

Obě agentury jsou odpovědný různým institucionálním aktérům, nicméně vůči Radě je odpovědnost největší, a to nejen politická, ale i řídicí a v případě Europolu dlouhou dobu i finanční.<sup>147</sup> V případě politické odpovědnosti je již z textu zřejmé, že primárně jsou agentury odpovědný Radě, což bylo jasné již od počátků fungování nejprve Europolu, později i Eurojustu.<sup>148</sup> Tato odpovědnost se projevuje například ve schvalování předložených ročních zpráv, zprávy o implementaci rozpočtu, má výsostní pravomoc ve jmenování ředitele, schvaluje uzavírání dohod mezi Europolem a třetími subjekty a disponuje řadou dalších pravomocí ve vztahu k agenturám.<sup>149</sup> Rada zastává klíčovou roli v organizační struktuře jednotlivých agentur, respektive v jednotlivých orgánech Europolu a Eurojustu. Jelikož se organizační struktuře věnuji v samostatné následující kapitole, stručně zde pouze vyjmenuji hlavní funkce Rady ve vztahu k orgánům agentur. Vliv Rady je zakotven v případě Europolu v jeho správní radě, která se skládá ze zástupců členských států a Komise, přičemž každý členský stát i Komise mají po jednom zástupci a tudíž prostřednictvím složení správní rady si Rada EU zachovává obecný dohled nad agenturou.<sup>150</sup> Dle rozhodnutí Rady o zřízení Evropského policejního úřadu z roku 2009 Rada jmenuje ředitele Europolu, schvaluje pracovní program a schvaluje konečnou podobu rozpočtu, to vše prostřednictvím správní rady. Podobné je to i v případě Eurojustu, jen na místo správní rady je hlavním orgánem Kolegium, který je složen ze všech národních členů s jedním hlasem.<sup>151</sup>

V případě finanční odpovědnosti bylo nutné rozlišovat mezi agenturami, neboť Europol byl od počátku existence hrazen z rozpočtů jednotlivých členských států a spadal pod vlastní

---

<sup>147</sup> Tamtéž, s. 17-25.

<sup>148</sup> Tamtéž, s. 20.

<sup>149</sup> Rozhodnutí o Eurojustu a rozhodnutí o Europolu.

<sup>150</sup> ANDOURA, S. a P. TIMMERMAN. 2008, s. 16.

<sup>151</sup> Rules of Procedure of Eurojust adopted unanimously by the College of Eurojust at its meeting on 30 May 2002 and approved by the Council on 13 June 2002. No. 2002/C 286/01.



specifický odpovědný finanční systém, kde výhradně dominovala Rada.<sup>152</sup> V případě Eurojustu již od počátku je fungování agentury hrazeno z rozpočtu Evropské unie, a tudíž podléhá Obecnému finančnímu nařízení.<sup>153</sup> Změnou právního statusu Europolu již došlo ke sjednocení pravidel financování agentur a Europol je v dnešní době orgánem stejného systému finanční odpovědnosti jako ostatní agentury. Způsob financování činnosti agentury z rozpočtů členských států dle mého názoru do určité míry ovlivnil nejen fungování Europolu, ale také jeho současné postavení, kdy některé členské státy zvažovaly ukončení jeho činnosti z důvodu neefektivnosti, což je pochopitelné z důvodu přímého financování jeho existence. Tento argument pro zrušení Europolu byl částečně odstraněn rozhodnutím Rady, které změnilo Europol z mezivládní organizace do podoby oficiální instituce EU, jako byl od svého vzniku Eurojust, a tím je financován přímo z rozpočtu EU.<sup>154</sup> S financováním agentur souvisí i role EK a EP, které se lišily. V případě Eurojustu byly zapojeny obě instituce do procesu financování agentury prostřednictvím schvalování rozpočtu EU, naopak v případě Europolu zde chybělo zapojení institucí, což dokazovalo výsadní roli Rady v ovlivňování činnosti Europolu.

Výše uvedené skutečnosti platily pouze do přijetí Lisabonské smlouvy, jejímž prostřednictvím došlo k určitému posílení role i ostatních institucí než je Rada, a to především zrušením pilířové struktury, zavedení jednotných právních aktů, a další.

## **b) období po Lisabonské smlouvě**

Přijetí Lisabonské smlouvy předcházely debaty a projednávání Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Při ratifikačním procesu byla smlouva nejprve odmítnuta referendem občany Nizozemí, následována odmítnutím smlouvy Francouzi. Po debatách vedených pod německým předsednictvím a následně pod portugalským předsednictvím došlo ke konečnému rozhodnutí, kdy z větší části byla Smlouva zachována, ale byly v ní provedeny dílčí úpravy. Mezi hlavní změny, které byly ve většině případů politicky problémové,<sup>155</sup> patří zrušení názvu *Ústavní smlouva*, články zakotvující symboly EU, názvy institutů- funkce ministra zahraničí, evropský zákon, evropský rámcový zákon a další.

---

<sup>152</sup> ANDOURA, S. a P. TIMMERMAN. 2008, s. 23.

<sup>153</sup> Rules of Procedure of Eurojust adopted unanimously by the College of Eurojust at its meeting on 30 May 2002 and approved by the Council on 13 June 2002. No. 2002/C 286/01.

<sup>154</sup> TARKAN, A. Europol: The New European Law Enforcement Agency. In: [online]. 2010 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.eurasiacritic.com/articles/europol-new-european-law-enforcement-agency>.

<sup>155</sup> Řada názvů byla pro jednotlivé členské státy nepřijatelná, a to především z důvodů zachování národní suverenity.

Probíhající jednání byla završena v říjnu 2007 na summitu v Lisabonu a podle něj také dostala název Lisabonská smlouva.<sup>156</sup> Po ratifikačním procesu smlouva vstoupila dne 1. prosince 2009 v platnost. Na rozdíl od zamítnuté ústavy Lisabonská smlouva dosavadní smlouvy nenahrazuje, nýbrž pouze pozměňuje Smlouvu o Evropské unii i Smlouvu o založení Evropského společenství, navíc druhou uvedenou smlouvu přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie.

### Změny v oblasti policejní a justiční spolupráce

Nejvýznamnější změnou pro danou oblast je zrušení pilířové struktury Evropské unie. Jelikož třetí pilíř fungoval pouze na základě mezivládní spolupráce, je tato změna podstatnou pro další prohlubování policejní a justiční spolupráce. Díky zrušení pilířové struktury došlo ke komunitarizaci dané oblasti a tím se stala novou sdílenou pravomocí Evropské unie. Policejní a justiční oblast je tradičně považována za prvek státní suverenity a jejich převedením do komunitárního práva dochází k významným změnám. Zrušením pilířové struktury dochází k posílení pravomocí Evropské unie v policejní a justiční spolupráci. Před přijetím Lisabonské smlouvy byla pro schválení rozhodnutí potřeba jednomyslné hlasování všech členských států, ale komunitarizací této oblasti dochází ve většině případů k hlasování kvalifikovanou většinou.<sup>157</sup> To znamená, že členské státy nemohou v řadě případů použít své veto k zablokování jednání a hlasování. To by mělo umožnit hlubší spolupráci v rámci EU, především v již zmíněném původním třetím pilíři, neboť právě jednomyslnost byla častou překážkou pro efektivní rozhodování v rámci třetího pilíře.<sup>158</sup> Se zrušením jednomyslnosti pro oblast justice a policejní spolupráce nastává otázka spojená s rozšiřováním kompetencí EU. Agenda je nyní zakotvena do jediného celku- hlavy V. Smlouvy o fungování EU pod označením Prostor svobody, bezpečnosti a práva.<sup>159</sup>

Lisabonská smlouva přináší změnu rozhodovacích procesů, rozšíření rozhodování Rady kvalifikovanou většinou a pro oblast původního třetího pilíře klíčovou změnu forem právních

---

<sup>156</sup> Celým názvem Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie.

<sup>157</sup> SYKOVÁ, Anna. *Lisabonská smlouva a další rozvoj oblasti justiční spolupráce ve věcech trestních v evropské unii?* [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 2008 [cit. 2012-05-03]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/2008-04-sykova-lisabon.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/2008-04-sykova-lisabon.aspx), s. 3.

<sup>158</sup> Tamtéž.

<sup>159</sup> Tamtéž, s. 2.

aktů. Ve stručnosti dochází ke změně struktury policejní a justiční spolupráce, kdy dochází k zavedení této oblasti do právní struktury Unie jako jedna z vnitřních sdílených politik Unie. I zde byly ponechány určité výjimky, kdy členským státům zůstalo právo veta v nejcitlivějších oblastech justiční a policejní spolupráce. Celá tato oblast nyní spadá do sdílené pravomoci, kdy jsou rozděleny mezi Unii a členské státy.<sup>160</sup>

Hlava V označená jako prostor svobody, bezpečnosti a práva se člení na 5 následujících kapitol:

1. Obecná ustanovení
2. Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví
3. Justiční spolupráce v občanských věcech
4. Justiční spolupráce v trestních věcech
5. Policejní spolupráce

V původním třetím pilíři měla Rada výhradní legislativní pravomoc. EP neměl žádnou spolurozhodovací pravomoc při přijímání aktů třetího pilíře a neměl ani jiné výraznější pravomoci v oblasti justice a vnitřních věcí. Se zrušením pilířové struktury došlo k několika významným změnám, které se mimo jiné i dotýkají způsobu hlasování v Radě a rozdělení pravomocí.

Smlouva o fungování EU vymezuje dva druhy pravomocí EU, a to na výlučné pravomoci a sdílené pravomoci. Výlučné pravomoci jsou přesně definovány a vykonává je výlučně Unie.<sup>161</sup> Prostor svobody, bezpečnosti a práva se řadí dle článku 4 SFEU do sdílených pravomocí Unie a členských států.<sup>162</sup>

Největší změnou, která přináší Lisabonská smlouva, je změna úpravy prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který je nově začleněn do sdílených pravomocí Unie a členských států.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Tamtéž.

<sup>161</sup> Oblasti, ve kterých má Unie výlučnou pravomoc, jsou: celní unie; stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu; měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro; zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika.

<sup>162</sup> Kromě prostoru svobody, bezpečnosti a práva řadíme do sdílených pravomocí vnitřní trh; sociální politiku; hospodářskou, sociální a územní soudržnost; zemědělství a rybolov; životní prostředí; ochranu spotřebitele; dopravu; transevropské sítě; energetiku a společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.

<sup>163</sup> SYKOVÁ, Anna 2008, s. 2-3.

Nicméně zůstala zachována suverenita a odpovědnost členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. I přes zachování určitých výjimek lze toto začlenění vnímat jako posun v prohlubování policejní a justiční spolupráce. Zároveň jsou zavedeny Lisabonskou smlouvou jednotné formy právních aktů a základní legislativní postupy. Co se týká výše rozebraných právních aktů v původním třetím pilíři, Lisabonská smlouva tyto právní akty ruší. Namísto nich budou přijímány akty ve formě nařízení, směrnic a rozhodnutí, kdy smlouva sjednotila formy sekundárních právních aktů Unie ve všech oblastech Unie.<sup>164</sup>

K zajištění podpory a posílení spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti uvnitř Unie se v Radě zřídil stálý výbor COSI, jehož úkolem je usnadňování koordinace činností příslušných orgánů členských států.<sup>165</sup>

Na jednu stranu tak můžeme říct, že Rada přišla o svoji dominantní rozhodovací pravomoc v oblasti justice a vnitřních věcí, ale na druhou stranu došlo k posílení pravomocí EP, který po dlouhá léta neměl v této oblasti žádné významné pravomoci. Na druhou stranu ovšem nedošlo ke změně fungování agentur, působící v bývalém třetím pilíři. Členské státy si nadále udržely kontrolu obou agentur, neboť Lisabonská smlouva jim nedelegovala žádné výkonné pravomoci, došlo pouze ke změně fungování oblasti, ve které působí. I nadále tak Rada zůstává primárně odpovědná za fungování a činnost agentur, i když k určitému posílení role institucí bezpochyby došlo. Dle Lisabonské smlouvy je to tedy Rada, která nově společně s Evropským parlamentem vymezi řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Eurojustu.

### 3.3. Role Evropského parlamentu

Mezivládní povaha třetího pilíře se výrazně odrážela v postavení EP v dané oblasti. EP hrál velmi omezenou roli v oblasti justice a vnitřních věcí. Přejít z národního řešení otázek na evropskou úroveň se konala pozvolna. Mezi státy převládaly tradice, preferovaly mezivládní spolupráci a zachování svrchované kontroly než harmonizaci a vytváření společné politiky v dané oblasti.<sup>166</sup> EK v dané chvíli připustila, že je nutná mezivládní spolupráce, aby

---

<sup>164</sup> Obecné ustanovení čl. 288 SFEU o legislativních aktech EP, Rady a Komise.

<sup>165</sup> Neboli Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti.

<sup>166</sup> ANDERSON, MALCOLM a JOANNA APAP. *Striking a balance between freedom, security and justice in an enlarged European Union*, s. 55.

bylo vůbec dosaženo pokroku v policejní a justiční spolupráci, nicméně tímto stanoviskem se stal EP na dlouhá léta poraženým a vyloučeným z rozhodovacích procedur.<sup>167</sup> S omezenou rolí EP souvisela otázka demokratické kontroly v oblasti justice a vnitřních věcí. Průběžně zaznívaly návrhy na zvýšení a podpory kontroly ze strany EP a to následovně:<sup>168</sup>

- Všechny parlamenty by měly být přiměřeně a včasné informovány
- EP a národní parlamenty by měly posílit meziparlamentní spolupráci
- Spolurozhodování Rady a EP by se mělo stát obecnou praxí ve všech záležitostech týkající se justice a vnitra.

Výše zmíněné výzvy nebyly vyslyšeny, nicméně role EP se pomalu prohlubovala. Amsterodamská smlouva posílila roli EP ve třetím pilíři, kdy získal při přijímání aktů třetího pilíře omezenou konzultativní roli. Rada byla povinna před přijetím rámcových rozhodnutí, rozhodnutí a úmluv konzultovat EP ve lhůtě, kterou mu stanoví a která nemůže být kratší než tři měsíce.<sup>169</sup> Nicméně tato stanoviska EP nebyly pro Radu závazné a nemusela se názorem EP řídit. Také získal právo být pravidelně informován prostřednictvím Rady a Evropské komise o aktivitách v oblasti třetího pilíře a mohl interpelovat Radu nebo jí dávat doporučení týkající se třetího pilíře. I když EP nezískal spolurozhodovací pravomoc při přijímání aktů třetího pilíře, přesto byla jeho pozice výrazně posílena. S postupným prohlubováním spolupráce členských států Evropské unie získával i EP více pravomocí, ale nejzásadnější změny přinesla Lisabonská smlouva.

Parlament je složen ze zástupců občanů EU. Jejich počet dle Lisabonské smlouvy by neměl překročit 750 plus předseda. Je stanoveno minimum 6 zástupců na členský stát, maximum je 96 míst. Hlavní funkcí EP je společně s Radou legislativní a rozpočtová funkce. Rovněž funkce politické kontroly a konzultace náleží EP. Významnou roli hraje vůči Komisi, kdy volí jeho předsedu. Členové jsou voleni ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním, a to na dobu pěti let. Lisabonská smlouva posílila roli EP v legislativním procesu, kdy by se měla vyrovnat pozici Rady. Došlo ke zvýšení počtu oblastí podléhající proceduře spolurozhodování.<sup>170</sup> Mezi nimi je i oblast justice a vnitřních záležitostí. Ale

---

<sup>167</sup> Tamtéž.

<sup>168</sup> Tamtéž, s. 71.

<sup>169</sup> HAD, M., PIKNA, B. Druhý a třetí pilíř Evropské Unie... s. 76.

<sup>170</sup> Spolurozhodovací procedura byla přejmenována na řádný legislativní postup.

zůstalo několik oblastí, ve kterých je EP pouze konzultován a patří mezi ně i některé záležitosti z oblasti vnitřních věcí EU.

Konkrétní vztahy EP a Eurojedu a Eurojustu jsou ovlivněny jeho dosavadní slabou pozicí v policejní a justiční spolupráci. To se odráží i v jeho roli k výše uvedeným agenturám. Jak již bylo uvedeno u Rady, správní rada Eurojedu je povinna předkládat dokumenty k jejímu potvrzení a následně pro informaci dokumenty předá EP. EP se může rovněž podílet na vyhodnocování činnosti Eurojustu a Eurojedu.

EP získal Lisabonskou smlouvou větší hlasovací pravomoci, které se aplikují i na právní akty, týkající se činnosti Eurojedu a Eurojustu. Rozhodnutí o Eurojedu stanovilo, že je vhodné umožnit zesílenou kontrolu EP nad Eurojedu, aby byl i nadále plně odpovědnou a transparentní organizací.<sup>171</sup> V oblasti rozpočtu Eurojedu dle rozhodnutí platí, že financování Eurojedu podléhá dohodě EP a Rady. Jak jsem již uvedla výše, v případě Eurojustu se EP podílel na schvalování rozpočtu EU, čímž mohl do určité míry ovlivnit jeho fungování spolu s Radou.<sup>172</sup> Právní změnou statusu získal EP částečný vliv i ve fungování Eurojedu, neboť i on již spadá pod rozpočet EU, který má EP možnost svým hlasováním ovlivnit, a tudíž i ovlivnit financování a hospodaření agentur.

Článek 48 rozhodnutí o Eurojedu stanoví, že předsednictví Rady, předseda správní rady a ředitel vystoupí před EP na jeho žádost, aby projednali otázky týkající se Eurojedu, přičemž zohlední povinnost zachování mlčenlivosti a důvěryhodnosti.<sup>173</sup>

Vztahy mezi EP a Eurojustem fungují na podobném principu jako u Eurojedu. Eurojust je rovněž povinen předkládat zprávy EP a Radě. Článek 32 stanovil, že každý rok předseda jménem kolegia písemně informuje Radu o činnosti a řízení Eurojustu, včetně rozpočtového hospodaření.<sup>174</sup> Následně Rada předá každý rok EP zprávu o práci Eurojustu a o činnosti společného kontrolního orgánu.

Při shrnutí role EP k agenturám je nutné rozlišovat situaci Eurojustu a původního Eurojedu. Na rozdíl od Rady, odpovědnost agentur EP byla značně nerozvinuta, a to

---

<sup>171</sup> Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV ze dne 6. dubna 2009, o zřízení Evropského policejního úřadu. Úř. Věst. L 121/37, 15. května 2009.

<sup>172</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P., 2011, s. 12.

<sup>173</sup> Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV ze dne 6. dubna 2009, o zřízení Evropského policejního úřadu. Rady. Úř. Věst. L 121/37, 15. května 2009, čl. 48.

<sup>174</sup> Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002, o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti úřadu. Úř. Věst. L 63/1, 6. března 2002, čl. 32.

v důsledku obecné povahy bývalého třetího pilíře. Státy na ochranu svých národních priorit nechtěli přenést větší pravomoci na „více nadnárodní instituce EU“ v tomto pilíři, a to na Komisi, EP a ESD.<sup>175</sup> Z pohledu finanční odpovědnosti je v případě Eurojustu zapojen EP již od počátku, v případě Europolu došlo ke změně financování až přijetím nového právního statusu agentury. EP hrál téměř nulovou roli i při samotném vyjednávání Úmluvy o Europolu a jeho připomínky či požadavky ve vztahu k Europolu byly často Radou ignorovány.<sup>176</sup> Posílení role EP především v případě Europolu se začala postupně zlepšovat, a to od pravidelných kontaktů mezi členy EP a agenturami, rovněž bylo umožněno pozvat ředitele obou agentur na slyšení před příslušný výbor EP, což dříve neexistovalo.<sup>177</sup> Přijetím Lisabonské smlouvy došlo k dalšímu posílení role EP, když společně s Radou bude rozhodovat o právních aktech, týkající se fungování agentur.

### 3.4. Role Evropské komise

Dle článku 17 SEU „Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie“.<sup>178</sup> Funkční období Komise je pět let, a její členové jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti. EP na návrh ER schvaluje předsedu Komise. Komise je jako sbor odpovědná EP. Ten může dokonce vyslovit nedůvěru, jejímž vyslovením dochází k odstoupení celé Komise. Komise je nezávislý, kolektivní výkonný orgán Unie reprezentující nadnárodní a výkonnou složku Unie jako celku. Označujeme ji jako nadstátní (supranacionální) orgán chránící společné zájmy celé Unie. Její hlavní činností je především příprava příslušné legislativy, podporuje a rozvíjí integraci, atd. Pravomoci Komise můžeme rozdělit na kontrolní, legislativní a pravomoc ve vnějších vztazích.<sup>179</sup> Jejími hlavními úkoly jsou zabezpečování provádění nejen primárních smluv, ale i odvozených právních aktů. Jako iniciátor se podílí na tvorbě práva Unie, nestanoví-li Smlouvy jinak, legislativní akty Unie mohou být přijaty pouze na návrh Komise. Komise zároveň spravuje rozpočet EU, což je i důležitým úkolem ve vztahu k regulačním agenturám. A v neposlední řadě je ochráncem evropského právního systému, kdy dohlíží na dodržování evropského práva.

---

<sup>175</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. ,2011, s. 21.

<sup>176</sup> Tamtéž, s. 22.

<sup>177</sup> Tamtéž.

<sup>178</sup> Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Niceské smlouvy, čl. 17.

<sup>179</sup> Zastupování ve vnějších věcech Unie náleží Komisi, nicméně s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách.

Komise je v současné době složena z 27 členů, kdy každý členský stát má jednoho komisaře. Každý komisař odpovídá za určitou oblast a v žádném případě nereprezentují zájmy svého státu. Lisabonská smlouva stanovila, že od 1. listopadu 2014 se výrazně změní složení Komise, kdy bude složena jen z 18 komisařů a to včetně předsedy a vysokého představitele. Členové budou vybíráni na základě systému rovné rotace mezi členskými státy.

Role Komise v třetím pilíři byla omezená. Původně nemohla Komise předložit právní předpisy, týkající se spolupráce v trestních věcech, v celní a policejní spolupráci. Toto oprávnění bylo zcela na členských státech. Jelikož pilíř fungoval na mezivládním principu, byla Komise vyloučena v plném rozsahu.<sup>180</sup>

Amsterodamská smlouva stanovila, že Rada přijímá nové právní akty třetího pilíře jednomyslně, přičemž právo iniciativy vedle členských států získala nově i Komise. V určitých případech mohla navrhnout, aby postup v oblastech třetího pilíře spadl do pilíře prvního. Smlouvou tedy došlo k posílení její role v oblasti justice a vnitřních věcí.

Komise předložila řadu kvalitních návrhů, například v oblastech jako je přistěhovalectví, azyl, vzájemné uznávání, policejní spolupráce, které měly někdy vyšší kvalitu než návrhy členských států.<sup>181</sup> Komise v souladu s jejím úsilím předkládala strategie pro oblast justice a vnitřních věcí, nicméně zde se odráží neefektivnost spolupráce, neboť řada návrhů byla předložena se zpožděním, respektive až do doby, kdy Rada danou strategii schválila.<sup>182</sup>

V případě soudní spolupráce musíme rozlišovat dva případy. První je spolupráce v občanských věcech, ve kterých měla Komise iniciativní pravomoc a soudní spolupráci v trestních věcech (původní třetí pilíř), kde výhradní právo náleželo členským státům. Komise v prvním případě považovala tuto oblast za jednu z klíčových zájmů, což se odráželo ve vypracování mnoha návrhů například ke sblížení právních předpisů, lepšímu přístupu ke spravedlnosti, vzájemné uznávání soudních rozhodnutí, a další.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> Arjen Boin, Magnus Ekengren & Mark Rhinard (2006): Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space, *Journal of European Integration*, 28:5, s. 415.

<sup>181</sup> ANDERSON, MALCOLM a JOANNA APAP. *Striking a balance between freedom, security and justice in an enlarged European Union*, s. 4.

<sup>182</sup> Tamtéž, s. 27.

<sup>183</sup> Jako příklad Anderson uvádí Zelenou knihu o právní pomoci v občanských věcech z roku 2000.



Co se týkalo spolupráce v trestních věcech, měla Komise oficiální legislativní iniciativu v oblasti ochrany finančních zájmů Společenství.<sup>184</sup> V souvislosti s tím navrhla vytvoření evropského veřejného žalobce, jako nezávislý soudní orgán s pravomocí provádět šetření a stíhání ve všech členských státech EU trestných činů, týkajících se podvodů a korupce proti finančním zájmům Společenství.<sup>185</sup>

Nová právní úprava přinesla několik změn, týkající se vztahů Europolu a Komise. Komise zde disponuje celou řadou oprávnění a nově má své zastoupení i ve správní radě Europolu. Článek 37 výslovně stanovil, že „*Správní rada je složena ze zástupců členských států a Komise, přičemž každý členský stát i Komise mají po jednom zástupci*“. Nově je zavedena konzultace Komise při přijímání finančního nařízení a také při jmenování do funkce účetního a před předáním seznamu kandidátů navržených správní radou na ředitele Europolu.

Komise má významnou roli v oblasti financování, a to nejen Europolu, ale i Eurojustu.

Nejprve k Europolu, nově se změnou právního statusu je zavedeno financování jeho rozpočtu ze souhrnného rozpočtu EU, respektive z oddílu Komise. Z tohoto důvodu má Komise řadu oprávnění v dané oblasti. Správní rada Europolu po konzultaci s Komisí přijímá finanční nařízení a jmenuje podle Komise, dále Komisi předkládá návrh odhadu příjmů a výdajů včetně předběžného plánu pracovních míst a konečný rozpočet. Komise vydává stanovisko k pracovnímu programu pro budoucí činnost Europolu. V případě návrhu rozpočtu předloží Komise odhad spolu s předběžným návrhem souhrnného rozpočtu EU rozpočtovému orgánu. Rozpočtový orgán následně schvaluje výši příspěvku pro Europol a plán pracovních míst při přijímání souhrnného rozpočtu EU.<sup>186</sup> Článek 48 stanoví, že účetní Europolu předá účetnímu Komise prozatímní účty spolu se zprávou o rozpočtovém a finančním řízení za rozpočtový rok. Následně Komise předá prozatímní účty Europolu Účetnímu dvoru spolu se zprávou o rozpočtovém a finančním řízení za daný rozpočtový rok. Správní rada také přijme po konzultaci s Komisí finanční nařízení pro Europol.

Vztah Komise a Europolu není vymezen pouze v rozhodnutí, nýbrž tyto dva orgány mezi sebou uzavřely dohodu o spolupráci.<sup>187</sup> Účelem dohody je zajištění efektivní spolupráce v boji

---

<sup>184</sup> Tamtéž, s. 45.

<sup>185</sup> Tamtéž.

<sup>186</sup> Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV ze dne 6. dubna 2009, o zřízení Evropského policejního úřadu. Rady. Úř. Věst. L 121/37, 15. května 2009.

<sup>187</sup> Správní dohoda o spolupráci mezi Evropskou komisí a Europolem, Brusel 18. února 2003.

proti závažným formám trestné činnosti, které spadají do kompetencí Komise a Europolu. V dohodě nalezneme úpravy pro vzájemnou pomoc, řešení sporů, pravidla výměny informací, konzultace ve věcech společného zájmu a další oblasti.

V případě Eurojustu rozhodnutí stanoví, že by se měla Komise plně podílet na práci Eurojustu týkající se obecných otázek a otázek spadajících do její pravomoci. Tyto pravidla účasti Komise na činnosti Eurojustu by měla být vymezena v jednacím řádu Eurojustu. Přímou ve článku 11 rozhodnutí je vymezena úloha Komise, kterou zastává k Eurojustu: *„Komise se plně účastní práce Eurojustu v oblastech spadajících do její pravomoci. Komise může být vyzvána k poskytnutí svých odborných znalostí týkajících se činnosti Eurojustu při koordinaci vyšetřování a stíhání. A v neposlední řadě za účelem posílení spolupráce mezi Eurojustem a Komisí se mohou domluvit na potřebných praktických ujednáních“*.

Stejně jako u Europolu, i pro Eurojust hraje důležitou rozpočtovou roli Komise. Jsou stanovena v zásadě stejná pravidla jako u Europolu, jenom pro shrnutí kolegium přijme návrh rozpočtu na příští rok a předloží jej Komisi. Na základě návrhu navrhne Komise v rámci rozpočtového procesu výši ročního příspěvku do rozpočtu Eurojustu.

## 4. ZHODNOCENÍ ČINNOSTI AGENTUR

Činnost Europolu a Eurojustu se prohlubovala a měnila spolu s vytvářením prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU. V předchozích kapitolách jsme se seznámili s obecnými úkoly a pravomocemi agentur, s rolí hlavních institucí nejen v policejní a justiční spolupráci, ale také s jejich vlivem na činnost Europolu a Eurojustu. V následující kapitole se pokusím zhodnotit dosavadní činnost agentur, nejprve obecně z historického hlediska a následně se zaměřím na konkrétní výsledky činnosti jak Europolu, tak Eurojustu.

Když shrneme získané informace z předcházejících kapitol, byly obě agentury vytvořeny před přijetím Lisabonské smlouvy, která zavedla řadu změn ve fungování celé EU. Nicméně do této doby působily obě jednotky v tzv. třetím pilíři EU, tedy oblasti policejní a justiční spolupráce. Rovněž už víme, že tento pilíř fungoval na mezivládním principu. To se odrazilo také na činnosti agentur. V případě Europolu byl v minulosti hlavním problémem právě zmiňovaný mezivládní charakter. To spočívalo v dobrovolném charakteru toku informací z ústředí jednotlivých členských států do Europolu.<sup>188</sup> Toto se vyřešilo v roce 2005, kdy Evropská rada rozhodla, že členské státy jsou povinny informovat Europol o svých probíhajících národních vyšetřování.<sup>189</sup> Toto se týkalo i Eurojustu, kdy jeho účinnosti bránila neochota některých členských států využívat komplexní služby Eurojustu.<sup>190</sup> I přes to byla činnost Eurojustu hodnocena kladněji než činnost Europolu. Tyto státy měly skeptický názor o přidané hodnotě některých opatření týkající se Europolu a Eurojustu. V roce 2009 Rada svým rozhodnutím transformovala Europol do struktury EU, čímž zamýšlela zvýšit flexibilitu a rychlost v reakci na závažné trestné činnosti, včetně terorismu. Co se týkalo oblasti terorismu, přineslo to spíše opačný účinek, neboť došlo k zapojení dalšího aktéra do protiteroristických opatření a opět se ukázala tradiční nechuť členských států na přenos důvěrných informací do této organizace.<sup>191</sup> Členské státy v minulosti tradičně preferovaly dvoustranné vztahy a paralelní účast v neformálních sítích, což se opět negativně projevovalo

---

<sup>188</sup> COOLSAET, RIK. EU counterterrorism strategy: value added or chimera?. *International Affairs*, s. 7.

<sup>189</sup> Tamtéž.

<sup>190</sup> Tamtéž.

<sup>191</sup> Tamtéž, s. 8.

na efektivitě činnosti Europolu.<sup>192</sup> Členské státy považovaly tyto opatření za užitečnější než multilaterální dohody, ale často právě pracující na úkor Europolu.<sup>193</sup>

Důvodem této malé efektivnosti činnosti agentur byly nedostatečné rozhodovací procesy, kdy členské státy sice prosazovali opatření v oblasti justice a vnitřních věcí, ale už je tak často neimplementovaly.<sup>194</sup> Anderson jako příklad uvádí, že v roce 2002 byla z 25 dohodnutých úmluv ratifikována pouze 1. V té době to byly členské státy, které rozhodovaly například o poskytování informací o trestných činech Europolu, a platilo, že nemusely dostát svým závazkům, což se samozřejmě odráželo na efektivnosti fungování agentury.<sup>195</sup> Nicméně po teroristických útocích v roce 2001 členské státy daly najevo, že chtějí spolupracovat na zajištění bezpečnosti svých států a především svých občanů.

Oblast justice a vnitřních věcí byla od roku 1999 jednou z nejdynamičtějších oblastí činnosti EU. Dalším problémem, který negativně ovlivňoval činnost agentur, byla nedostatečná flexibilita v realizaci opatření v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.<sup>196</sup> Týkalo se to všech původních nástrojů, kdy například členské státy musí mít centrální kancelář pro Europol, ale už je v jejich kompetenci podle jakých pravidel budou postupovat. Státy tedy prováděly opatření různými způsoby, v některých případech neprováděly vůbec a tím docházelo k narušení systému koordinace, a proto bylo nutné posílit a lépe koordinovat společné činnosti a provádění politik.<sup>197</sup>

Postavení Eurojustu bylo v některých oblastech problematické. Soudní spolupráce v občanských věcech nebyla z důvodu menší citlivosti tak problematická. Většinou se zde jednalo spíše o technické věci, než o příliš velké zásahy do suverenity členských států. Naopak spolupráce v trestních věcech se potýkala s podobnými problémy jako policejní spolupráce. Členské státy preferovaly vzájemné uznávání před větší harmonizací trestního práva. Překážkami pro sblížování pravidel v trestním právu byla především existence rozdílných soudních systémů v jednotlivých členských státech, a kdy si vzájemně

---

<sup>192</sup> Jako příklad můžeme uvést Policejní pracovní skupinu pro terorismus, Skupinu policejních ředitelů nebo tzv. G6 skupiny, která vznikla v roce 2003 mezi Francií, Německem, Itálií, Polskem, Španělskem a Velkou Británií.

<sup>193</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>194</sup> ANDERSON, MALCOLM a JOANNA APAP. *Striking a balance between freedom, security and justice in an enlarged European Union*, s. 4.

<sup>195</sup> Tamtéž, s. 5.

<sup>196</sup> Tamtéž, s. 21.

<sup>197</sup> Tamtéž, s. 22.

nedůvěřovaly.<sup>198</sup> Důvodem nestability byly tedy rozlišné právní a policejní systémy a nedostatečná znalost těchto rozdílů členskými státy, kdy se používalo nepříznivé srovnávání mezi „jejich systémem“ a „naším systémem“.<sup>199</sup>

Dalším problémem byla a pořád je jakási paralelní a překrývající se metoda spolupráce, kdy existuje více úrovní evropské policejní spolupráce. Anderson považuje za nejvyšší úroveň Europol, následovaný Schengenským systémem, který se dle něj nachází na středně pokročilé úrovni a na nejnižší úrovni je místní úroveň, kdy mohou existovat dohody mezi dvěma státy, či mohou být mnohostranné.<sup>200</sup> Mezi některými státy převládá názor, že byl Europol založen spíše z politických ambic než na základě policejních potřeb a proto musí Europol často dokazovat svou hodnotu a přínos pro fungování prostoru svobody, bezpečnosti a práva.<sup>201</sup>

Pokud bych se měla pokusit zhodnotit efektivnost činnosti Europolu, lze usoudit, že s postupem času se zvyšuje počet případů, do kterých je agentura zapojena a dochází ke zvyšování významu jeho činnosti v policejní spolupráci EU.<sup>202</sup> Z původního pojetí, kdy Europol sloužil pouze pro výměnu policejních informací, je v současné době plnohodnotným orgánem EU, který může tyto informace navíc evidovat, zpracovávat a dále využívat k jeho činnosti. I když Europol postupně získával nové pravomoci, stále platí, že ke své činnosti nemůže používat žádné donucovací prostředky a opatření, které zůstávají v pravomocích vnitrostátních policejních orgánů.

V případě hodnocení Eurojustu dle souhrnné zprávy dochází ke zlepšení výměny informací a poskytnutím okamžité pomoci orgánům členských zemí omezit zpoždění při realizaci žádostí o právní pomoc. Mezi oblasti, které přispívají k neefektivnímu fungování Eurojustu, patří jednak nedostatečná implementace evropské legislativy do národních legislativ, odlišné pravidla o přístupnosti důkazů,<sup>203</sup> procedurální odlišnosti a další.<sup>204</sup> Jak uvádí Busuioc, Eurojust měl na rozdíl od Europolu již od svého počátku jasnou roli, což se

---

<sup>198</sup> Tamtéž, s. 45.

<sup>199</sup> Tamtéž, s. 48.

<sup>200</sup> Například společné policejní stanice FRANCO-GERMAN, FRANCO- SPANISH, Channel tunnel a další.

<sup>201</sup> Tamtéž, s. 49.

<sup>202</sup> Souhrnná zpráva o činnosti Europolu z roku 2010.

<sup>203</sup> Jedná se například o legislativu týkající se odposlechů, výslechů svědků, stupně ochrany svědků a požadavků na spravedlivý proces.

<sup>204</sup> Tamtéž.

odráží i v jeho vnímání členskými státy, které nepopíraly přidanou hodnotu Eurojustu tak jak to bylo v případě Europolu.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Busuioc, Madalina and Groenleer, Martijn L.P. ,2011, s. 25.

## 5. ZÁVĚR

V poslední závěrečné kapitole se pokusím zhodnotit provedený výzkum práce, a to prostřednictvím potvrzením či vyvrácením hypotéz. Odpovědi na výzkumné otázky pomohou docílit hlavního a vedlejších cílů práce.

Hlavním cílem práce bylo provést analýzu vztahu hlavních institucí EU a unijních agentur, a to na konkrétních agenturách Europolu a Eurojustu. Analýza jejich vzájemného vztahu je propojena v celé práci, nejdůležitější je ovšem kapitola zabývající se rolí jednotlivých institucí, kde jsou rozebrány jejich úkoly a role vůči dvěma zvoleným agenturám. V případě vedlejšího cíle týkající se efektivnosti činnosti agentur je částečně splněn v kapitole analyzující roli institucí, především dominantní role Rady EU, která fakticky rozhoduje o činnosti obou mezivládních agentur, a částečně v kapitole zabývající se pravomocemi a organizační strukturou agentur a závěrečnou kapitolou zhodnocení činnosti agentur. Druhý vedlejší cíl práce a to posouzení posilování pravomocí jednotlivých agentur je rovněž nastíněn. Po nastudování použité literatury, její analýze a získání nových informací konstatuji, že jsou cíle práce splněny, neboť jak hlavní cíl, tak i vedlejší cíle se prolínají v průběhu všech kapitol.

S odpovědí na první výzkumnou otázku, a to zda umožňují omezené přenesené pravomoci agenturám vykonávat svou činnost efektivně, bylo nutné vymezit roli institucí v činnosti a organizační struktuře agentur, neboť toto složení a jejich vliv má podstatný vliv na efektivní fungování agentur. Ze získaných informací si dovoluji říct, že omezené pravomoci a přetrvávající obhajoba národních zájmů členských států na úkor zájmům EU brání v efektivní činnosti agentur. Tato neefektivnost ovšem není míněna jako neefektivnost skutečné činnosti samotných agentur, ale jako neefektivnost spolupráce ze strany členských států. I když agentury nedisponují žádnými výkonnými pravomocemi, což je pro velmi citlivou oblast jako je policejní a justiční spolupráce pochopitelné, ale i přes to se domnívám, že především Europol mohl svou činnost již od počátku své existence vykonávat efektivněji a napomáhat tak k postupné komunitarizaci oblasti. Tato komunitarizace je dle mého názoru v budoucnu nezbytná, neboť se zavedením jednotného vnitřního trhu může docházet ke zvýšené trestné činnosti a je v zájmu nejen členských států, ale i celé EU, aby těmto zločinům předcházely. A to i v případě pouhé koordinace jednotlivých národních orgánů a agentur.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku, a to jaký dopad mají změny přijaté Lisabonskou smlouvou na Europol a Eurojust je následující. Lisabonská smlouva zavedla důležité změny ve fungování celé EU, v jejích institucích, unijních aktech, rozhodování a dalších. Tyto změny se odrážejí především v oblasti policejní a justiční spolupráce, tedy tam, kde obě agentury vznikly, a kde i nadále vykonávají svou činnost. Zrušením pilířové struktury EU tedy skutečně dochází do značné míry ke komunitarizaci oblasti, nicméně v samotném fungování Europolu a Eurojustu se to zatím neproказuje, neboť jejich činnost zůstává zatím nezměněna. Je otázkou času, zda komunitarizace oblasti se projeví i v praxi a efektivitě fungování, anebo to budou i nadále hlavně členské státy, které budou rozhodovat a přímo prostřednictvím jednotlivých orgánů agentur ovlivňovat jejich činnost, či bude v průběhu času docházet k posilování postavení agentur až na úroveň hlavních institucí EU. Dle mého názoru členské státy si i v blízké budoucnosti udrží svoje dominantní postavení v justiční a policejní spolupráci, což je na jednu stranu pochopitelné, neboť se jedná o velmi citlivé informace a rovněž je tato oblast chápána jako jedna z nejvíce citlivých a převládají v ní ochrana státní suverenity před předáváním dalších pravomocí na instituce EU.

Při hledání odpovědí na výzkumné otázky jsem testovala stanovené hypotézy, a to následovně.

- *„Činnost agentur, které vznikly v rámci mezivládního pilíře, v současné době nemají stěžejní vliv na prohlubování justiční a policejní spolupráce a tudíž jejich činností nedochází ke komunitarizaci JHA“.*

Jak je naznačeno v celé práci, opravdu to dle mého názoru a závěru nejsou členské státy, které by skutečnými kroky stěžejně ovlivňovali prohlubování justiční a policejní spolupráce. Je zřejmé, že jejich založením došlo k postupné harmonizaci v oblasti, ale již přes uvedené problémy, které provázely jejich existenci, nemohly svými omezenými pravomocemi výrazně přispět ke komunitarizaci JHA. Legálně mají obě agentury určité stanovené pravomoci, nicméně ve velké většině případů jejich činnost závisela na ochotě jednotlivých členských států, do jaké míry budou spolupracovat s Europolem a Eurojustem. Značnou neochotou, především v případě Europolu to jsou členské státy, které negativně ovlivňovaly jeho efektivitu, neboť bez poskytování informací nemohl vykonávat svou činnost dostatečně efektivně.

Závěrem je tedy potvrzení hypotézy, kdy na základě teorie principal-agent model byly na zvolené agentury přeneseny pouze omezené pravomoci, které jim plně neumožňují provádět



výkonné pravomoci charakteristické pro hlavní instituce EU. Proto je to především Rada, respektive členské státy, které mají stěžejní vliv na posilování justiční a policejní spolupráce.

Druhá testovaná hypotéza, kdy „*Zrušením pilířové struktury EU Lisabonskou smlouvou nedošlo ke skutečné změně fungování agentur, pouze ke komunitarizaci oblasti, ve které působí*“ se rovněž potvrdila. Jak již vyplývá z odpovědi na výzkumnou otázku, mezinárodní povaha třetího pilíře, která se odráží i ve vzniku a fungování Europolu a Eurojustu, zůstala i po tzv. komunitarizaci oblasti, ve které působí. Lze tedy závěrem potvrdit, že i přes zrušení třetího mezivládního pilíře nenastaly žádné zásadní změny v organizaci a činnosti agentur, nicméně došlo ke komunitarizaci justiční a policejní spolupráce, což by se postupně mohlo projevat i na efektivnějším fungování Europolu a Eurojustu.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

ANDOURA, S. a P. TIMMERMAN. *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited* [online]. European Policy Institutes Network, s. 37. Dostupné z: <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>.

BOIN Arjen , EKENGREN Magnus & RHINARD Mark (2006): *Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space*, Journal of European Integration, 28:5.

BOHMAN. *Evropský policejní úřad a aplikace CAF* [online]. Dostupné z: [http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/3-2011/evropsky\\_policejni\\_urad\\_a\\_aplikace\\_caf.pdf](http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/3-2011/evropsky_policejni_urad_a_aplikace_caf.pdf).

BUBLAN, František. SVOBODA, SPRAVEDLNOST A BEZPEČNOST V EU. In: *Auspicia: recenzovaný časopis pro otázky společenských věd : a reviewed magazine for questions of social sciences* [online]. 2005. ISBN 1214 - 4967. ISSN 1214-4967. Dostupné z: [http://www.sprss.vsers.cz/manazereo/a\\_2005\\_2.pdf#page=17](http://www.sprss.vsers.cz/manazereo/a_2005_2.pdf#page=17).

Bures, O. (2010). 'Eurojust's Fledgling Counterterrorism Role', Journal of Contemporary European Research. Volume 6, Issue 2, s. 2.

BUSUIOC, Madalina and GROENLEER, Martijn L.P. : *Beyond Design - The Evolution of Europol and Eurojust* (June 22, 2011). Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-09; Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2011-03. Available : <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1869994>.

COOLSAET, RIK. EU counterterrorism strategy: value added or chimera?. *International Affairs*.

FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. V Olomouci: Periplum, 2007, 343 s. Studie a analýzy (Periplum), sv. 7. ISBN 978-808-6624-372.

HAD, M., PIKNA, B.: *Druhý a třetí pilíř Evropské Unie*. Praha. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení ústavu mezinárodních vztahů, 2001 s. 89.

HANDRLICA, Jakub. *Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantního jednání evropských agentur*. Právnická fakulta UK v Praze. 23 s.

KASSIM, H. a A. MENON. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?. [online]. Journal of European Public Policy, 2003, 10:1, s. 121-139. Dostupné z: [http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions\\_and\\_culture/Kassim\\_on\\_P-A\\_in\\_EU.pdf](http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions_and_culture/Kassim_on_P-A_in_EU.pdf).

KLOUČKOVÁ, S., POLÁK, P. *Eurojust*, Justiční revue. 2002, č. 54, str. 1294.

KRATOCHVÍL, Petr. *Teorie evropské integrace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2008, 218 s. ISBN 978-807-3674-670.

LEYRER, Richárd. *Europol cooperation* [online]. GL O S S A I U R I D I C A. Dostupné z: [http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901\\_idg\\_leyrer\\_richard.pdf](http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901_idg_leyrer_richard.pdf).

OCCHIPINTI, John D. *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?* [online]. Boulder, Colo.: L. Rienner, 2003, 286 s. ISBN 1-58826-118-2 .

POLLACK, Mark A. *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community* [online]. International Organization, s. 37. Dostupné z: [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009\\_readings/ME2.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009_readings/ME2.pdf) .

LAVENEX Sandra & WAGNER Wolfgang (2007): *Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice*. European Security, 16:3-4.

SUKALAC, Kristen E. *COPS AND COPS AND ROBBERS: LOOKING AT THE THIRD PILLAR FROM A LIBERAL INTERGOVERNMENTAL PERSPECTIVE* [online]. Brusel: The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1997, s. 26. Dostupné z: [http://aei.pitt.edu/2738/1/002726\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2738/1/002726_1.PDF).

SYKOVÁ, Anna. *Lisabonská smlouva a další rozvoj oblasti justiční spolupráce ve věcech trestních v evropské unii?* [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 2008. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/2008-04-sykova-lisabon.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/2008-04-sykova-lisabon.aspx).

TARKAN, A. *Europol: The New European Law Enforcement Agency*. In: [online]. 2010. Dostupné z: <http://www.eurasiacritic.com/articles/europol-new-european-law-enforcement-agency> .

TOMÁŠEK, M. *Evropeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 376

ZEMAN, P. *Eurojust – evropská jednotka pro justiční spolupráci (dokončení z minulého čísla)*. Trestní právo. 2008,

ZEMAN, P. *Eurojust – evropská jednotka pro justiční spolupráci*. Trestní právo. 2008, č. 2.

## Právní předpisy

Bulletin officiel du ministère de la justice [online]. [cit. 2012-03-06]. Dostupné z: <http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/dacg82f.htm#1> .

Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit. No. 2000/799/JHA.

Haagský program „Posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU“ uveřejněný v Úředním věstníku C 053 ze dne 3. 3. 2005.

Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV ze dne 6. dubna 2009, o zřízení Evropského policejního úřadu. Rady. Úř. Věst. L 121/37, 15. května 2009.

Rozhodnutí Rady z 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2009/426/SVV.

Rozhodnutí Rady z 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti. Č. 2002/187/SVV.

Rules of Procedure of Eurojust adopted unanimously by the College of Eurojust at its meeting on 30 May 2002 and approved by the Council on 13 June 2002. No. 2002/C 286/01.

Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Amsterodamské smlouvy.

Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy.

Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Niceské smlouvy.

Souhrnná zpráva o činnosti Europolu z roku 2010.

Správní dohoda o spolupráci mezi Evropskou komisí a Europolem, Brusel 18. února 2003.

*TAMPERE EUROPEAN COUNCIL: PRESIDENCY CONCLUSIONS* [online]. Dostupné z:  
[http://www.oijj.org/doc/doc/2005/documental\\_2514\\_en.pdf](http://www.oijj.org/doc/doc/2005/documental_2514_en.pdf) ,

## Abstrakt a seznam klíčových slov

### Abstrakt

Anotace v českém jazyce

Tématem diplomové práce jsou unijní agentury a jejich postavení v institucionálním rámci EU, zaměřené především na vymezení jejich vztahu a rozdělení pravomocí mezi unijní agentury a hlavní instituce EU. Pro výše zmíněnou analýzu jsou zvoleny dvě unijní agentury – Europol a Eurojust. Hlavním teoretickým východiskem práce je teorie nového institucionalismu, která obnovuje studium a význam institucí v procesu evropské integrace a její institucionální strukturu. Při vymezení vztahů mezi jednotlivými institucemi se často používá tzv. principal-agent model, který zkoumá delegování pravomocí na instituce. Tento model aplikuji i na výše zvolené agentury EU, které vznikly v třetím mezivládním pilíři, kdy došlo k přenesení pouze omezených pravomocí, což ovlivňuje jejich fungování v institucionálním rámci EU. Vznik evropských agentur v posledních desetiletích je často označován jako jeden z nejvýznamnějších momentů ve vývoji institucionálního prostředí EU. Obecným důvodem, proč tyto agentury vznikly, byla především reakce na prohlubování vnitřního trhu EU, které sebou přineslo značné množství nových úkolů v různých oblastech politik. Vedle hlavních institucí EU existuje řada subjektů, které vykonávají specializované funkce a úkoly, mezi které patří i specializované agentury a decentralizované orgány, které plní řadu technických, výzkumných a řídicích úkolů.

Regulační agentury jsou obecně definovány jako „*specializované a decentralizované agentury, které řeší nové úkoly právního, technického nebo vědeckého charakteru a mají napomáhat členským státům EU a jejím občanům*“. I tyto regulační agentury se dají dále rozdělit do tří skupin, a to na Agentury pro jednotlivé oblasti politik, Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky a Agentury pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech. Toto rozdělení odpovídá bývalé pilířové struktuře EU, která byla zrušena Lisabonskou smlouvou. Poslední skupina agentur pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech je pro práci klíčová, neboť je tvořena již zmiňovaným Europolem a Eurojustem. Pro vymezení vztahů dvou konkrétních agentur a hlavních institucí EU jsem si zvolila skupinu agentur, která působí v oblasti justiční a policejní spolupráci EU, respektive v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Jelikož byla tato oblast spolupráce nejprve zařazena do třetího pilíře, který fungoval na mezivládním principu, a tudíž to byly členské státy, které byly zodpovědné za provádění této politiky, vznik a fungování obou agentur byl a stále je

založen na mezivládním přístupu. S přijetím Lisabonské smlouvy sice fakticky došlo ke zrušení pilířové struktury a k určité komunitarizaci oblasti s posílenými pravomocemi Evropského parlamentu, nicméně členské státy si v některých oblastech ponechaly výjimku v podobě jednomyslného rozhodování.

Anotace v anglickém jazyce

The thesis deals with the EU agencies and their position in the EU institutional framework, which focused on defining their relationship and division of powers between the EU's main institutions and agencies of the EU. For the above analysis are selected by two EU agencies, Europol and Eurojust. The main theoretical basis of this work is the theory of new institutionalism, which restores the importance of study and institutions in the process of European integration and its institutional structure. When defining the relationship between institutions is often used so-called principal-agent model, which examines the delegation of powers to institutions. This model is also applied to a selected amount of EU agencies, which originated in the intergovernmental third pillar, which was only limited transfer of powers, which affect their functioning in the EU institutional framework.

The emergence of European agencies in the last decades is often referred to as one of the most important moments in the development of the institutional environment of the EU. The general reason why these agencies were created, was mainly responding to the deepening of the EU internal market, which has brought a considerable number of new tasks in different policy areas. Besides the main EU institutions, there are a number of entities that perform specialized functions and tasks, including specialized agencies and decentralized bodies which perform a number of technical, research and management tasks. Regulatory agencies are generally defined as "specialized and decentralized agencies that address the new challenges the legal, technical or scientific nature, and to help the Member States of the EU and its citizens." Even these regulatory agencies can be further divided into three groups, namely the Agency for each policy, the Agency and the Common Security and Defence Policy, the Agency for the cooperation of police and judicial cooperation in criminal matters. This distribution corresponds to the former EU pillar structure, which was repealed by the Treaty of Lisbon. The last group of agencies for cooperation between police and judicial cooperation in criminal matters is crucial for the work, as already mentioned is made up of Europol and Eurojust.



For defining relations between two specific agencies and the main EU institutions, I chose a group of agencies that operate in the area of judicial and police cooperation between the EU, respectively, in the area of freedom, security and justice. Since this area of cooperation was first included in the third pillar, which operated on the principle of intergovernmental and, therefore, that the Member States who were responsible for implementing this policy, the establishment and functioning of both agencies was and still is based on an intergovernmental approach. With the adoption of the Lisbon Treaty, although in fact there has been a pillar structure and to repeal certain communitarisation area with enhanced powers of the European Parliament, but Member States in some areas retain an exception to the unanimous decision.

## **Klíčová slova**

Klíčová slova: Evropská unie, unijní agentury, Europol, Eurojust, instituce EU, evropská policejní a justiční spolupráce, neofunkcionalismus, principal-agent model.

Klíčová slova v angličtině: European Union, Agencies of the European Union, Europol, Eurojust, Institutions of the European Union, European police and judicial cooperation, Neofunctionalism, New-institutionalism, Principal- agent model