POLICEJNÍ SPOLUPRÁCE

Ústředním prvkem širší architektury vnitřní bezpečnosti EU je Agentura EU pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol). Spolupráce a politika v oblasti prosazování práva se stále vyvíjí a zaměřuje se zejména na boj proti terorismu, kybernetickou kriminalitu a jiné závažné a organizované formy trestné činnosti. Hlavním cílem je zajistit pro všechny občany EU bezpečnější Evropu v souladu se základními právy a předpisy na ochranu údajů, jak Parlament několikrát požadoval.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 33 (celní spolupráce), 87, 88 a 89 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

CÍLE

Účinná policejní spolupráce je klíčovým prvkem, který má zajistit, aby byla EU prostorem svobody, bezpečnosti a práva založeným na dodržování základních práv. Účelem přeshraniční spolupráce při prosazování práva – včetně spolupráce policejních a celních útvarů a dalších útvarů orgánů státní moci – je předcházet trestným činům v EU, odhalovat je a vyšetřovat. V praxi se tato **spolupráce týká zejména závažných trestných činů (např. organizované trestné činnosti, obchodu s drogami, praní peněz, padělání eura, obchodování s lidmi a kybernetické kriminality) a terorismu**. Europol je agenturou EU pro prosazování práva.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Počátky

Policejní spolupráce mezi členskými státy byla zahájena v roce 1976 tzv. „skupinou Trevi", mezivládní sítí zástupců z ministerstev spravedlnosti a vnitra. Maastrichtská smlouva poté stanovila otázky společného zájmu, které poskytly legitimní základ pro policejní spolupráci (terorismus, drogy a další formy mezinárodní trestné činnosti). Byla rovněž přijata zásada vytvoření Evropského policejního úřadu (Europolu), který měl původně podobu protidrogové jednotky Europolu. **Úmluva o Europolu byla podepsána dne 26. července 1995**, ačkoli úřad zahájil oficiálně činnost až 1. července 1999 na základě posílených pravomocí, jež mu svěřila Amsterodamská smlouva (podepsaná dne 2. října 1997). Policejní spolupráce však probíhala už před založením Europolu. S vytvořením schengenského prostoru v roce 1985, který nejprve zahrnoval pouze několik málo členských států, se přeshraniční policejní spolupráce už stala skutečností (viz rovněž 4.2.4). Vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost bylo schengenské acquis, včetně aspektů policejní spolupráce, začleněno do práva EU, avšak v rámci „třetího pilíře", tedy mezivládní spolupráce. Stejný mezivládní přístup byl použit i pro opatření v rámci policejní spolupráce, jež byla přijata malou skupinou členských států na základě Prümské smlouvy a zahrnovala ustanovení o výměně DNA, otisků prstů a údajů z registru vozidel. Prümská smlouva byla na úrovni EU plně zavedena rozhodnutím Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008.

B. Stávající institucionální rámec

Institucionální rámec značně zjednodušila Lisabonská smlouva (SFEU). Na jejím základě je nyní většina opatření v rámci policejní spolupráce přijímána řádným legislativním postupem (spolurozhodování) a podléhá soudnímu přezkumu ze strany Soudního dvora EU. Nicméně, i když ponecháme stranou specifické rysy prostoru svobody, bezpečnosti a práva (tj. možnost neúčasti Irska a Dánska (protokoly č. 21 a 22 připojené k SFEU) a privilegovanou úlohu vnitrostátních parlamentů (protokoly č. 1 a 2), **policejní spolupráce, spolu s justiční spoluprací v trestních věcech, nebyla plně zasazena do rámce Společenství a ponechává si některé své původní rysy**:

— pravomoc iniciativy má nejen Komise, ale i členské státy za podmínky, že představují jednu čtvrtinu členů Rady Evropské unie (dále jen „Rada“) (článek 76 SFEU),

— Parlament je pouze konzultován ohledně opatření operativní spolupráce, jež přijímá jednomyslně Rada. Není-li v Radě dosaženo jednomyslnosti, může skupina alespoň devíti členských států spolupracovat na základě posílené spolupráce. V takovém případě pozastaví Evropská rada celý proces za účelem nalezení konsensu (mechanismus „záchranné brzdy“ podle čl. 87 odst. 3 SFEU).

C. Hlavní legislativní akty týkající se policejní spolupráce přijaté řádným legislativním postupem

— Směrnice o útocích na informační systémy (směrnice o kyberkriminalitě) (směrnice 2013/40/EU ze dne 12. srpna 2013). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 4. září 2015.

— Nařízení o Agentuře Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL) (nařízení o CEPOL) (nařízení (EU) 2015/2219 ze dne 25. listopadu 2015), použitelné od 1. července 2016.

— Směrnice o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (směrnice (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 25. května 2018.

— Směrnice o boji proti terorismu (směrnice (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 8. září 2018.

— Směrnice o kontrole nabývání a držení zbraní (směrnice (EU) 2021/555 ze dne 24. března 2021).

— Nařízení o Agentuře Evropské unie pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (eu-LISA) (nařízení (EU) 2018/1726 ze dne 14. listopadu 2018), použitelné od 11. prosince 2018.

— Nařízení o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech (nařízení (EU) 2018/1862 ze dne 28. listopadu 2018), použitelné nejpozději ode dne 28. prosince 2021.

— Nařízení, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU v oblasti policejní a justiční spolupráce, azylu a migrace (nařízení (EU) 2019/818 ze dne 20. května 2019).

— Směrnice o stanovení pravidel usnadňujících používání finančních a dalších informací k prevenci, odhalování, vyšetřování či stíhání určitých trestných činů (směrnice (EU) 2019/1153 ze dne 20. června 2019). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 1. srpna 2021.

— Nařízení o potírání šíření teroristického obsahu online (nařízení (EU) 2021/784 ze dne 29. dubna 2021), použitelné od 7. června 2022.

— Nařízení o spolupráci Europolu se soukromými subjekty, zpracování osobních údajů Europolem pro usnadnění trestního vyšetřování a úloze Europolu v oblasti výzkumu a inovací, (nařízení (EU) 2022/991 ze dne 8. června 2022), použitelné od 28. června 2022.

— Směrnice o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně kybernetické bezpečnosti v Unii (směrnice NIS 2) (směrnice (EU) 2022/2555 ze dne 14. prosince 2022). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 18. října 2024.

— Směrnice o odolnosti kritických subjektů (směrnice o odolnosti kritických subjektů) (směrnice (EU) 2022/2557 ze dne 14. prosince 2022). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 18. října 2024.

— Směrnice o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států (směrnice (EU) 2023/977 ze dne 10. května 2023). Členské státy byly povinny provést tuto směrnici do svého vnitrostátního práva do 12. prosince 2024.

— Nařízení o digitální výměně informací v případech terorismu (nařízení (EU) 2023/2131 ze dne 4. října 2023), použitelné od 31. října 2023.

— Nařízení o automatizovaném vyhledávání a výměně údajů pro policejní spolupráci (nařízení Prüm II) (nařízení (EU) 2024/982 ze dne 13. března 2024), použitelné od 25. dubna 2024.

— Nařízení o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (nařízení (EU) 2025/13 ze dne 19. prosince 2024), použitelné ode dne 28. ledna 2025.

D. Agentury a další orgány zapojené do policejní spolupráce

1. Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol)

Europol je agentura, jejímž hlavním cílem je vytvářet bezpečnější Evropu. Podporuje členské státy v jejich boji proti terorismu, kybernetické kriminalitě a jiným závažným a organizovaným podobám trestné činnosti. Spolupracuje také s řadou partnerských zemí mimo EU a s mezinárodními organizacemi. Europol slouží jako podpůrné centrum pro operace v oblasti prosazování práva a centrála informací o trestné činnosti.

Rozsáhlé zločinecké a teroristické sítě jsou vážnou hrozbou pro vnitřní bezpečnost EU. Mezi největší bezpečnostní hrozby patří terorismus, mezinárodní obchod s drogami, praní peněz, organizované podvody, padělání eur a obchodování s lidmi.

Europol zřídil několik specializovaných jednotek, které se těmito hrozbami zabývají:

— Evropské centrum pro boj proti kyberkriminalitě, které zajišťuje důraznější reakci donucovacích orgánů na kyberkriminalitu v EU, a tím pomáhá chránit evropské obyvatele, podniky a vlády před trestnou činností páchanou na internetu,

— Evropské středisko pro boj proti převaděčství podporuje členské státy při odhalování a rozbíjení složitých a sofistikovaných zločineckých sítí zapojených do převaděčství,

— Evropské centrum pro boj proti terorismu je operační středisko s odbornými zkušenostmi, které je odpovědí na rostoucí potřebu, aby EU posílila svou reakci vůči teroru,

— Evropské centrum pro boj proti závažné a organizované trestné činnosti, které poskytuje operativní podporu členským státům při vyšetřování v prioritních případech souvisejících se závažnou a organizovanou trestnou činností,

— Koordinovaná koalice pro trestnou činnost v oblasti duševního vlastnictví zajišťuje provozní a odbornou podporu agenturám v oblasti prosazování práva a jiným partnerům,

— Evropské centrum pro finanční a hospodářskou trestnou činnost je operační středisko, které poskytuje členským státům pomoc při vyšetřování nevyřešených případů týkajících se finanční a hospodářské trestné činnosti,

— FIU.net je decentralizovaná sofistikovaná počítačová síť, která podporuje finanční zpravodajské jednotky v EU v boji proti praní peněz a financování terorismu,

— jednotka EU pro oznamování internetového obsahu, která odhaluje a vyšetřuje škodlivý obsah na internetu a sociálních sítích.

Europol byl zřízen na základě nařízení o Europolu. Sídlí v nizozemském Haagu. Europol vypracovává několik zpráv, např. zprávu o stavu a vývoji terorismu v EU (TE-SAT), posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti (SOCTA), posouzení hrozeb organizované trestné činnosti na internetu (IOCTA) a každoroční přehled Europol in Brief. Europol zveřejnil své nejnovější posouzení SOCTA v březnu 2025, svou nejnovější zprávu TE-SAT v dubnu 2025 a své poslední posouzení IOCTA v červnu 2025. Dne 5. dubna 2024 vydal Europol svou první zprávu nazvanou „Dekódování nejhrozivějších zločineckých sítí EU“. Dne 8. dubna 2025 předložil Europol Výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci svou zprávu SOCTA 2025 a dne 24. června 2025 svou poslední zprávu TE-SAT.

V lednu 2025 zveřejnily Eurojust a Europol zprávu nazvanou „Společné výzvy v oblasti kyberkriminality“.

Podle nařízení o Europolu byla vytvořena skupina pro společnou parlamentní kontrolu nad Europolem, aby byla zajištěna větší odpovědnost této agentury. V článku 88 SFEU je stanoveno, že na činnost Europolu dohlíží Evropský parlament spolu s vnitrostátními parlamenty. Podle článku 51 nařízení o Europolu „skupina politicky monitoruje činnosti Europolu při plnění jeho poslání, a to i pokud jde o dopad těchto činností na základní práva a svobody fyzických osob“. Sedmnácté setkání skupiny pro společnou

parlamentní kontrolu nad Europolem proběhlo ve dnech 3. a 4. listopadu 2025 v Bruselu.

V červnu 2022 přijaly Parlament a Rada nové nařízení, kterým se mění mandát Europolu a které vstoupilo v platnost dne 28. června 2022. Nové nařízení o Europolu se týká zlepšení v oblasti výzkumu a inovací, zpracování rozsáhlých souborů údajů, spolupráce se soukromými subjekty a zeměmi mimo EU, spolupráce s Úřadem evropského veřejného žalobce a způsobu, jak lze vkládat nové záznamy do Schengenského informačního systému na základě informací ze zemí mimo EU, protože Europol nyní může navrhovat, aby tyto záznamy vkládaly členské státy. Výkonný ředitel Europolu může rovněž navrhnout zahájení vnitrostátního vyšetřování trestných činů ovlivňujících společný zájem, který je předmětem politiky EU, i když tyto trestné činy nemají přeshraniční povahu.

2. Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL)

CEPOL je agentura, jejímž úkolem je rozvíjet, poskytovat a koordinovat vzdělávání a výcvik pracovníků donucovacích orgánů. CEPOL přispívá ke zvýšení bezpečnosti v Evropě tím, že usnadňuje spolupráci a sdílení znalostí mezi pracovníky donucovacích orgánů z členských států, a do určité míry i ze zemí mimo EU, v záležitostech vyplývajících z priorit EU v oblasti bezpečnosti, zejména z politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti. Podle nařízení o CEPOL byla vytvořena Agentura pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva, která sídlí v Maďarsku v Budapešti.

3. Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI)

Podle článku 71 SFEU se „k zajištění podpory a posílení operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti uvnitř Unie v Radě zřizuje stálý výbor. Aniž je dotčen článek 240, usnadňuje tento výbor koordinaci činnosti příslušných orgánů členských států. Do jednání výboru mohou být zapojeni zástupci dotčených institucí a jiných subjektů Unie. O jednáních je informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty.“ Výbor COSI byl zřízen rozhodnutím Rady, kterým se zřizuje Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (rozhodnutí 2010/131/EU ze dne 25. února 2010).

4. Zpravodajské a informační centrum EU

Zpravodajské a informační centrum EU (EU INTCEN) není orgánem policejní spolupráce v pravém slova smyslu, jelikož je součástí Evropské služby pro vnější činnost a zabývá se pouze strategickou analýzou. Přispívá však k policejní spolupráci tím, že provádí posuzování hrozeb na základě informací poskytnutých zpravodajskými službami, vojenskými silami, diplomaty a policejními orgány. INTCEN rovněž účinně přispívá k operativnosti tím, že například poskytuje pro celou EU informace o cílech, motivech a pohybu teroristů.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament, který si bezpečnost obyvatelstva EU stanovil jako politickou prioritu, sehrává při utváření právních předpisů EU v oblasti policejní spolupráce klíčovou roli. Podle řádného legislativního postupu se mimoto podílí na zlepšování policejní spolupráce na rovnocenné úrovni s Radou.

Hlavním nástrojem policejní spolupráce je Europol, který je ústředním pilířem širší evropské infrastruktury vnitřní bezpečnosti. V rámci reformy Europolu Parlament aktivně požadoval větší parlamentní kontrolu a lepší pravidla pro ochranu údajů. Parlament se podílel (v rámci řádného legislativního postupu) na posilování mandátu Europolu v návaznosti na návrh Komise přijatý dne 9. prosince 2020. Nový mandát Europolu umožňuje zpracovávat objemné soubory dat a rozvíjet nové technologie, které odpovídají potřebám v oblasti prosazování práva. Posiluje rovněž rámec Europolu pro ochranu údajů a parlamentní dohled. Revidované nařízení o Europolu vstoupilo v platnost v červnu 2022.

Během svých rozprav o boji proti terorismu a o svobodě projevu Parlament odsoudil teroristické útoky v Evropě a na celém světě a vyzval k jednotnosti a k důrazné reakci na tyto útoky. Vyzval rovněž k větší snaze o prosazování základních svobod a zmínil potřebu naléhavě řešit internetové aspekty radikalizace a nenávistných projevů.

Dne 17. prosince 2020 přijal Parlament usnesení o strategii bezpečnostní unie EU na období 2020–2025 v návaznosti na sdělení Komise o strategii bezpečnostní unie EU zveřejněné dne 24. července 2020. V této strategii bylo navrženo, aby se v letech 2020 až 2025 vytvořily nástroje a vypracovala opatření k zajištění bezpečnosti v našem fyzickém a digitálním prostředí, včetně boje proti terorismu a organizované trestné činnosti, prevence a odhalování hybridních hrozeb, zvyšování odolnosti naší kritické infrastruktury a podpory kybernetické bezpečnosti, výzkumu a inovací.

Dne 6. října 2021 přijal Parlament usnesení o umělé inteligenci v trestním právu a jejím využívání policií a soudními orgány v trestních věcech. Poslanci poukázali na riziko algoritmického zkreslení při používání umělé inteligence a zdůraznili, že pro zabránění diskriminaci je nutný lidský dohled. Požadovali rovněž moratorium na zavádění systémů rozpoznávání obličeje pro účely prosazování práva. Dne 13. března 2024 přijal Parlament postoj k návrhu nařízení, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci (akt o umělé inteligenci). Nařízení (EU) 2024/1689, přijaté dne 13. června 2024 stanoví povinnosti pro systémy a poskytovatele AI na základě potenciálních rizik a dopadů umělé inteligence a zároveň zajišťuje bezpečnost a dodržování základních práv. Používání systémů biometrické identifikace donucovacími orgány je v zásadě zakázáno, s výjimkou taxativně vyjmenovaných a úzce vymezených situací.

Parlament se podílel na kontrole těchto politických iniciativ Komise:

— Sdělení Komise nazvané „Protiteroristická agenda pro EU: předvídání, prevence, ochrana a reakce“, přijaté dne 9. prosince 2020.

— „Nová strategie kybernetické bezpečnosti EU“, kterou Komise zveřejnila dne 16. prosince 2020 a v níž navrhla nová pravidla ke zvýšení odolnosti fyzických a digitálních kritických subjektů.

— „Strategie EU pro boj proti organizované trestné činnosti na období 2021–2025“, kterou předložila Komisí dne 14. dubna 2021.

— Sdělení Komise o plánu EU pro boj proti obchodu s drogami a organizované trestné činnosti, které bylo přijato dne 18. října 2023.

— Sdělení Komise nazvané „Ochrana EU – evropská strategie vnitřní bezpečnosti“, přijaté dne 1. dubna 2025, které bylo téhož dne předloženo Evropskému parlamentu. Strategie obsahuje ambiciózní vizi pro nadcházející roky v boji proti hrozbám vyplývajícím z terorismu, kybernetických útoků a organizované trestné činnosti. Jejím cílem je rozšířit operační schopnosti agentur EU, jako jsou Europol, Eurojust a Frontex, a bude zahrnovat návrhy nového právního rámce pro organizovanou trestnou činnost, jakož i nové strategie v oblasti boje proti obchodu s drogami a terorismu.

— Plán zákonného a účinného přístupu k údajům pro účely vymáhání práva, který Komise zveřejnila dne 24. června 2025.

S cílem zajistit, aby donucovací orgány v celé EU mohly lépe spolupracovat podle moderního souboru pravidel, zveřejnila Komise dne 8. prosince 2021 návrh kodexu policejní spolupráce EU. Kodex policejní spolupráce EU zefektivní současnou mozaiku různých nástrojů EU a mnohostranných dohod o spolupráci. Navrhovaná opatření zahrnují doporučení o operativní policejní spolupráci, nová pravidla pro výměnu informací mezi donucovacími orgány ve všech členských státech a revidovaná pravidla pro automatizovanou výměnu údajů v rámci policejní spolupráce podle prümského rámce. Parlament se podílí na schvalování navrhovaných opatření.

Parlament v nedávné době vypracoval zprávy a usnesení na tato témata: prevence obchodování s lidmi, boj proti němu a ochrana obětí tohoto obchodování; prevence násilí vůči ženám a domácího násilí a boj proti němu; kybernetické násilí; pohlavní zneužívání dětí na internetu; kyberkriminalita a kybernetická bezpečnost; praní peněz a financování terorismu; evropské předávací a uchovávací příkazy pro elektronické důkazy v trestních věcech; reforma ochrany soukromí na internetu a důvěrnosti elektronické komunikace; revize Schengenského hraničního kodexu; digitalizace postupů při vydávání víz; spolupráce v oblasti prosazování práva; shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících; terorismus a násilná radikalizace; intruzivní špionážní software; zahraniční vměšování a dezinformace; kritická infrastruktura a hybridní hrozby; a výměna informací a toků dat se Spojenými státy.

Parlament přezkoumá připravované legislativní návrhy týkající se revize nařízení o Europolu, Eurojustu a agentuře Frontex a pravidel pro boj proti organizované trestné činnosti, jak bylo oznámeno v pracovním programu Komise na rok 2026, a bude o nich hlasovat.

Policejní spolupráce a politika vnitřní bezpečnosti se stále rozvíjí, přičemž pozornost se soustřeďuje na efektivnější boj proti celounijním hrozbám a trestné činnosti, jenž má, zejména z hlediska Parlamentu, probíhat v souladu se základními právy a pravidly pro ochranu údajů. Pravidla pro agentury EU v oblasti policejní spolupráce byla sice kompletně revidována, je však stále třeba vyvíjet soustředěné úsilí s cílem dále zlepšit opatření týkající se policejní spolupráce, zejména v oblasti výměny údajů a důkazů mezi donucovacími orgány v členských státech a mezi těmito orgány a agenturami EU. Parlament naléhavě vyzval členské státy, aby provedly nezbytné zdokonalení technické standardizace, pokud jde o kvalitu údajů, a aby vytvořily právní rámec pro budoucí přístup založený na „standardním sdílení informací“. V této souvislosti bude muset EU

důsledně řešit výzvy spojené s novými technologiemi, umělou inteligencí, šifrováním a interoperabilitou informačních systémů v otázkách hranic, bezpečnosti a migrace.

Vzhledem k rostoucímu počtu úkolů a vyšším očekáváním je třeba zajistit odpovídající finanční a lidské zdroje pro agentury EU.

Parlament je nyní v oblasti politiky vnitřní bezpečnosti plnohodnotným institucionálním aktérem a měl by při hodnocení a stanovování politiky v oblasti policejní spolupráce hrát větší roli.

Tento informační přehled zpracovala tematická sekce pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti.

Mariusz Maciejewski / Alessandro Davoli
04/2026