



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 8.12.2021
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o operativní policejní spolupráci

{SWD(2021) 375 final}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu¹

V čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii („SEU“) se stanoví, že EU musí svým občanům poskytovat prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními na ochranu vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.

Prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic lze zajistit mimo jiné prostřednictvím silné policejní a justiční spolupráce mezi členskými státy.² Policisté v jednom členském státě by proto měli účinně a systematicky spolupracovat v rámci celé EU. Policejní spolupráce mezi členskými státy se však stále značně liší. Bez dostatečné úrovně spolupráce mezi policejními silami v členských státech budou pachatelé trestné činnosti nadále v nezmenšené míře působit ve všech členských státech, přičemž budou využívat rozdílných vnitrostátních jurisdikcí, a neoprávněné přesuny nelegálních migrantů budou nadále představovat výzvu.

Nedávné tragické události v oblasti kanálu La Manche znovu zdůraznily potřebu silné policejní spolupráce, což se odráží v rozhodnutí Francie, Belgie, Nizozemska a Německa ze dne 28. listopadu 2021 o posílení operativní policejní spolupráce v boji proti převaděčství migrantů.

Přeshraniční trestná činnost a bezpečnostní hrozby s ní spojené mají ze své podstaty mezinárodní kontext. Jak je uvedeno ve Strategii bezpečnostní unie EU³, EU čelí vyvíjejícím se a stále složitějším bezpečnostním hrozbám. Tyto hrozby se šíří přes hranice a projevují se v podobě pachatelů a organizovaných zločineckých skupin, které páchají širokou škálou trestné činnosti. Jak se zdůrazňuje ve Strategii EU pro boj proti organizované trestné činnosti na období 2021–2025⁴, organizovaný zločin představuje významnou hrozbu pro Evropany, podniky a vnitrostátní instituce i pro hospodářství jako celek. Tím, že operují v různých jurisdikcích, se zločinecké skupiny vyhýbají odhalení a zneužívají rozdíly v platných vnitrostátních právních předpisech. Spolu s doprovodným návrhem směrnice o výměně informací se tento návrh snaží vytvořit kodex policejní spolupráce s cílem zefektivnit, posílit, rozvíjet, modernizovat a usnadnit spolupráci mezi příslušnými vnitrostátními orgány v oblasti prosazování práva, a tím podporovat členské státy v jejich boji proti závažné a organizované trestné činnosti a terorismu.

Podle posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v Evropské unii z roku 2021 (EU SOCTA) se organizovaná trestná činnost vyznačuje propojeným prostředím, v němž je spolupráce mezi pachateli trestné činnosti plynulá, systematická a orientovaná na zisk. Téměř 70 % zločineckých sítí působí ve více než třech členských státech. Celkem 65 % zločineckých

¹ Pro účely tohoto doporučení se „policejní spoluprací“ rozumí spolupráce, do níž jsou zapojeny všechny příslušné donucovací orgány členských států, včetně policie, četnictva, pohraniční stráž, celních orgánů a dalších specializovaných donucovacích orgánů, s cílem předcházet trestným činům, odhalovat je a vyšetřovat je. Není-li stanoveno jinak, pojem „přeshraniční“ se vztahuje na i) přeshraniční akce mezi dvěma nebo více sousedními členskými státy (např. při pronásledování) a ii) nadnárodní akce mezi nesousedícími členskými státy (např. nasazení policistů v jiném členském státě během turistické sezóny nebo hromadné akce) nebo sousedícími členskými státy v oblastech mimo pohraničí.

² COM(2021) 170 final ze dne 14. dubna 2021.

³ COM(2020) 605 final ze dne 24. července 2020.

⁴ COM(2021) 170 final ze dne 14. dubna 2021.

síť činných v EU se skládá z příslušníků různých národností. Přes 80 % hlášených zločineckých sítí se podílí na hlavních typech přeshraničních trestných činů, které zahrnují obchod s drogami, majetkovou trestnou činnost, obchodování s lidmi a převaděčství migrantů.⁵ Posouzení EU SOCTA a Evropská zpráva o drogách vydaná centrem EMCDDA z roku 2021⁶ uvádějí oblasti, kde se závažná a organizovaná trestná činnost zdá být na vzestupu. Klíčové lokality, jako jsou příhraniční regiony, letiště, dálnice nebo trajektová spojení v EU, přitahují zločince, a to i z důvodu své zeměpisné polohy. V příhraničních regionech využívají zločinci přirozených hranic mezi příslušností jednotlivých donucovacích orgánů, které umožňují vyhnout se prosazování práva, a blízkosti většího počtu trhů.⁷ Mobilita zločinců v rámci EU způsobuje problémy v oblasti prevence a boje proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti⁸ a v oblasti zajištění veřejné bezpečnosti.

Zároveň, jak je uvedeno v Protiteroristické agendě z prosince 2020⁹, EU zůstává na vysokém stupni ohrožení terorismem. K vzájemné komunikaci a k přípravě a páčání trestné činnosti využívají zločinci a teroristé informační a komunikační technologie.¹⁰

Prostor bez kontrol na vnitřních hranicích (dále jen „schengenský prostor“¹¹) je největším prostorem na světě, ve kterém lze cestovat bez omezení. Umožňuje volný pohyb více než 420 milionů osob a plynulý tok zboží a služeb. Pohraniční oblasti uvnitř EU pokrývají přibližně 40 % území EU a v roce 2017 byly domovem pro přibližně 150 milionů lidí, což představuje 30 % obyvatelstva. V roce 2017 dojížděly přes hranice téměř 2 miliony lidí, včetně 1,3 milionu přeshraničních pracovníků¹². V roce 2018 podnikli obyvatelé EU z profesních nebo osobních důvodů 1,1 miliardy cest, což znamená nárůst o 11 % od roku 2014. Pandemie COVID-19 snížila mobilitu v rámci EU z důvodu karanténních opatření, cestovních omezení, omezení veřejného života a omezení volného pohybu osob¹³. Toky lidí však budou v budoucnu pravděpodobně i nadále významné, zejména v souvislosti s tím, jak se život bude vracet do normálních kolejí. Schengenský prostor je symbolem propojenosti EU a

⁵ Europol (2021), European Union serious and organised crime threat assessment, a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime (Posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v Evropské unii, zhoubný vliv: infiltrace a podkopávání evropského hospodářství a společnosti organizovaným zločinem), Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk.

⁶ Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (2021), European Drug Report 2021: Trends and Developments (Evropská zpráva o drogách z roku 2021: Trendy a vývoj), Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk.

⁷ Europol (2021), EU SOCTA 2021.

⁸ Mezinárodní mobilita je určujícím rysem zločineckých sítí. Například organizovanou majetkovou trestnou činnost v EU páchají především mobilní organizované zločinecké skupiny a mobilita zůstává jejich hlavním typickým rysem, který jim umožňuje se vyhýbat odhalení a minimalizovat riziko dopadení. Europol (2021), EU SOCTA 2021.

⁹ COM(2020) 795 final ze dne 9. prosince 2020.

¹⁰ Pracovní dokument útvarů Komise, posouzení dopadů připojené k nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/794, pokud jde o spolupráci Europolu se soukromými subjekty, zpracování osobních údajů Europolem na podporu vyšetřování trestné činnosti a úlohu Europolu v oblasti výzkumu a inovací (SWD(2020) 543 final ze dne 9. prosince 2020).

¹¹ Schengenský prostor tvoří 26 evropských zemí: Rakousko, Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Island, Itálie, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko.

¹² Evropská komise (2017), Podpora růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU. [Odkaz.](#)

¹³ Pandemic profiteering. How criminals exploit the COVID-19 Crisis (Profitování z pandemie. Jak pachatelé trestných činů zneužívají krizi COVID-19), Europol, březen 2020.

vzájemných pout mezi Evropany.¹⁴ Přispívá rovněž k účinnému fungování jednotného trhu, a tím i k ekonomickému růstu EU¹⁵.

V uplynulých letech schengenský prostor opakovaně čelil řadě krizí a výzev. Několik členských států opětovně zavedlo kontroly na vnitřních hranicích, zejména kvůli neoprávněným přesunům¹⁶ nelegálních migrantů, které považují za vážnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Neoprávněné přesuny v rámci schengenského prostoru, které nesouvisí s velkou migrační krizí nebo se strukturálními nedostatky ve správě vnějších hranic¹⁷, by měly být řešeny jiným způsobem než kontrolami na vnitřních hranicích, které lze použít pouze jako krajní opatření k řešení konkrétních hrozeb pro vnitřní bezpečnost nebo veřejný pořádek. Tyto přetrvávající kontroly na vnitřních hranicích ukazují, že existuje prostor pro zlepšení, pokud jde o používání policejních kontrol a spolupráci, postupy umožňující zjednodušené zpětné přebírání mezi členskými státy a uplatňování dvoustranných dohod a ujednání v této souvislosti v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice 2008/115/ES¹⁸. Je třeba poznamenat, že v souladu s 8. bodem odůvodnění doporučení Komise (EU) 2017/432¹⁹ vyžaduje efektivní návratová politika Unie účinná a přiměřená opatření pro zadržení a identifikaci nelegálních migrantů. Tato opatření, jsou-li kombinována, mohou při kontrolování neoprávněných přesunů přinášet stejné výsledky jako dočasné kontroly na vnitřních hranicích a zároveň představují menší zásah do soukromí, pokud jde o volný pohyb osob, zboží a služeb.

Nástroje policejní spolupráce pro rozvoj schengenského acquis

Doporučení týkající se operativní policejní spolupráce stanovená v tomto doporučení přispívají k rozvoji schengenských pravidel.

Zaprvé, jeden z pilířů právního rámce EU, na němž je založena policejní spolupráce, byl navržen před 30 lety prostřednictvím Úmluvy k provedení Schengenské dohody (dále jen „Schengenská úmluva“)²⁰, tedy dávno před výše uvedenými krizemi a výzvami, které proměnily realitu schengenského prostoru. Schengenská úmluva stanoví pro smluvní strany řadu povinností v oblasti policejní spolupráce, které mají vyrovnat veškeré nedostatky v bezpečnosti způsobené zrušením kontrol na vnitřních hranicích. Schengenská úmluva zejména stanoví řadu základních pravidel pro provádění operací přeshraničního pronásledování a přeshraničního sledování.

Zadruhé, společné hlídky a další operace jsou přímo spojeny s rozvojem schengenského *acquis* (včetně čl. 39 odst. 1 Schengenské úmluvy o pomoci mezi orgány), které umožňuje realizaci politik v rámci schengenských pravidel. Společné hlídky a společné operace se řídí

¹⁴ Zvláštní průzkum Eurobarometr č. 474: Schengenský prostor:

https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“, COM(2021) 277 final.

¹⁶ Mezi další nejčastější důvody, které členské státy uvedly, patří migrační krize v letech 2015 a 2016, přetrvávající teroristická hrozba a pandemie COVID-19.

¹⁷ Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (*Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1*), lze dočasné znovuzavedení hraničních kontrol umožnit pouze na omezenou dobu, za výjimečných okolností (jako je migrační krize 2015/2016) a jako krajní opatření.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (*Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98*).

¹⁹ Doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES.

²⁰ Úřední věstník L 239, 22.9.2000, s. 19.

dohodami o přeshraniční spolupráci mezi členskými státy. Průmská rozhodnutí²¹ z roku 2008 stanovila řadu základních pravidel, jak vykonávat společné hlídky a další společné operace přes vnitřní hranice EU, jakož i přeshraniční pomoc v případě katastrof a vážných nehod. I když těžištěm průmských rozhodnutí byla automatizovaná výměna údajů o DNA, otiscích prstů a registraci vozidel, a oddíly týkající se společných hlídek a operací proto nebyly označeny za rozvoj Schengenu, je pravděpodobné, že kdyby byly přijaty odděleně, představovaly by vzhledem ke své přeshraniční povaze rozvoj schengenského *acquis*.

Zatřetí, operativní policejní spolupráce mezi členskými státy probíhá rovněž podle vnitrostátních právních předpisů, přičemž se zohledňují nezávazné dokumenty Rady, včetně osvědčených postupů (dále jen „schengenský katalog“²²) a pokynů (pokyny týkající se „jednotných kontaktních míst“ (SPOC), pokyny týkající se středisek policejní a celní spolupráce (PCCC), příručky pro výměnu informací o prosazování práva a pro přeshraniční operace). Jednotná kontaktní místa²³ a střediska policejní a celní spolupráce²⁴ byla vytvořena v přímém důsledku potřeby výměny relevantních informací, která vznikla po odstranění vnitřních hranic. Země přidružené k Schengenu²⁵ také zřídily střediska policejní a celní spolupráce a založily vnitrostátní jednotná kontaktní místa.

Začtvrté, členské státy tento schengenský „základní“ právní rámec systematicky doplňují a rozšiřují o vzájemné dvoustranné a mnohostranné dohody o spolupráci. Komise zjistila nejméně 60 takových dohod v celé EU, přičemž všechny se od sebe navzájem liší. Tyto dohody o operativní spolupráci uzavřely s členskými státy i země přidružené k Schengenu.

Zjištěné problémy

Zaprvé, stávající právní rámec EU poskytuje řadu možností, z nichž si mohou členské státy při spolupráci s ostatními členskými státy vybrat (např. Schengenská úmluva umožňuje členským státům stanovit nebo nestanovit omezení vzdálenosti v kilometrech platné pro pronásledování, které probíhá na jejich území²⁶). To vytváří nejistotu a nejasnost ohledně pravidel, jež musí policisté při zásahu v jiném členském státě dodržovat. Některá z rozhodnutí učiněných v tomto směru navíc vedou k překážkám, které by neexistovaly, pokud by byla učiněna jiná rozhodnutí podle toho, jak to umožňuje právní rámec EU.

²¹ Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti a rozhodnutí Rady 2008/616/SVV o provádění rozhodnutí 2008/615/SVV (průmské rozhodnutí Rady). Článek 17 rozhodnutí Rady 2008/615/SVV se zabývá společnými operacemi a článek 18 upravuje pomoc v souvislosti s masovými shromážděními, katastrofami a vážnými nehodami.

²² Schengenský katalog. Doporučení a osvědčené postupy. Policejní spolupráce, 15785/3/10 REV 3, Brusel, 15.11.2011.

²³ Jednotným kontaktním místem (SPOC) se rozumí vnitrostátní ústřední orgán odpovědný za mezinárodní policejní spolupráci podle čl. 39 odst. 3 Schengenské úmluvy. Podle návrhu směrnice o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států, který vypracovala Komise a který je předkládán spolu s tímto návrhem doporučení Rady, by členské státy byly právně vázány k určení jednotného kontaktního místa, jež má mít přiděleny určité minimální úkoly týkající se výměny informací. Jakmile tak členské státy učiní, měl by se odkaz na jednotné kontaktní místo v tomto doporučení chápat jako odkaz na jednotné kontaktní místo, jak je stanoveno v uvedené směrnici.

²⁴ Střediska policejní a celní spolupráce sdružují v jediném fyzickém místě různé donucovací orgány zúčastněných členských států a jsou úzce spjata s vnitrostátním ústředním orgánem zabývajícím se mezinárodní spoluprací – jednotným kontaktním místem (SPOC).

²⁵ Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko jsou přidruženými členy schengenského prostoru.

²⁶ V čl. 41 odst. 3 Schengenské úmluvy se stanoví, že: „[p]ronásledování se provádí v souladu s odstavci 1 a 2 jedním z následujících způsobů, které jsou vymezeny v prohlášení podle odstavce 9: a) v oblasti stanovené v prohlášení nebo po dobu od překročení hranice stanovenou v prohlášení; b) bez prostorového či časového omezení.“

Zadruhé, dvoustranné a mnohostranné dohody o policejní spolupráci mezi členskými státy sice při spolupráci se sousedními členskými státy zohledňují regionální specifika, ale jejich projednávání, podpis a ratifikace jsou pro členské státy časově velmi náročné. Rozšiřování těchto dvoustranných dohod vytvořilo složitou síť několika různých ujednání, která obsahují různá použitelná pravidla, což vede k roztržitosti a překážkám ve spolupráci. Například v menších nebo vnitrozemských státech musí příslušníci donucovacích orgánů, kteří pracují i za hranicemi, provádět operativní činnosti v některých případech až podle sedmi různých souborů pravidel.²⁷ V důsledku toho nejsou některé operace, jako je pronásledování podezřelých osob přes vnitřní hranice, povoleny nebo se uskutečňují nekoordinovaným a nikoli optimálním způsobem, čehož zločinci využívají ve svůj prospěch. Operativní spolupráce, která používá nové technologie, jako jsou drony, je stávajícími pravidly rovněž nedostatečně pokryta.

Zatřetí, schengenská hodnocení²⁸ policejní spolupráce provedená v posledních šesti letech potvrdila, že některé dvoustranné nebo mnohostranné dohody mezi členskými státy jsou zastaralé nebo nedostatečně využívány. Jiné jdou daleko nad rámec pravidel přeshraniční spolupráce a umožňují stanovit cosi jako osvědčené postupy pro účinnější boj proti přeshraniční trestné činnosti (např. společné policejní stanice s přeshraničními vyšetřovacími pravomocemi nebo společná školení), jež ale nejsou systematicky přejímány v rámci celé EU.

Začtvrté, nekompatibilita zabezpečených komunikačních zařízení používaných mezi různými členskými státy má za následek to, že komunikační zařízení některých policistů, kteří jsou zapojeni například do pronásledování, přestane po překročení hranice fungovat. To jim znemožňuje udržovat spojení s jejich vlastními orgány nebo s orgány členského státu, do kterého vstupují. Kromě toho policisté nasazení ve společných hlídkách nebo v operacích v jiných členských státech často nejsou vybaveni mobilním zařízením, které jim umožňuje vzdálený a zabezpečený přístup do jejich vlastních vnitrostátních databází, databází EU a mezinárodních databází.

Zapáté, společné hlídky a další společné operace často probíhají v pohraničních oblastech uvnitř EU a v jiných oblastech v rámci EU na bázi *ad hoc*. Často nejsou koordinovány a uskutečňují se bez předchozí analýzy rizik, která by umožnila jejich cílenější nasazení. Členské státy nemají žádné fórum pro výměnu této analýzy rizik nebo pro informování ostatních členských států o svých potřebách a prioritních oblastech. Například by se mohlo jednat o lepší zacílení společných hlídek nebo jiných společných operací, které se konají v celé EU během velkých událostí (např. velkých sportovních akcí, mezinárodních summitů), v určitou dobu (např. v obdobích prázdnin a svátků), nebo vzhledem k vlnám specifické trestné činnosti (např. terorismu, obchodu s drogami, manipulace s výsledky zápasů, obchodování s padělkami, podvodů s kreditními kartami, kapesářství a ostatní majetkové trestné činnosti).

Zašesté, zločinecké sítě, které jsou činné v převaděčství migrantů a obchodování s lidmi, zprostředkovávají neoprávněné přesuny nelegálních migrantů, zneužívají zranitelnou situaci

²⁷ Například sousední země č. 1 umožňuje přeshraniční pronásledování, ale pouze do vzdálenosti 5 km za hranici a bez možnosti zastavit nebo zadržet podezřelého, sousední země č. 2 umožňuje pronásledování do vzdálenosti 10 km od hranice, ale bez práva nosit různé (např. těžší) třídy služebních zbraní; sousední země č. 3 umožňuje pronásledování pouze po dobu jedné hodiny atd. Ačkoli jsou tedy pronásledování v zásadě povolena, vzhledem ke složitosti takto široké škály různých omezení dávají některé členské státy svým policistům pokyn, aby vždy, jakmile podezřelý překročí hranici do kteréhokoli z těchto členských států, od pronásledování upustili. Zločinci to vědí a využívají toho k téměř systematickému úniku před policií.

²⁸ Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* [...].

obětí a přistupují k lidem jako ke zboží. Organizované převaděčství migrantů je klíčovou trestnou činností a zprostředkované neoprávněné přesuny jsou pro bezpečnost EU vážným problémem. Obchodování s lidmi je další stěžejní aktivitou závažné a organizované trestné činnosti, která bude i v dohledné budoucnosti nadále představovat hrozbu.²⁹ Téměř polovina obětí obchodování s lidmi v EU jsou státní příslušníci zemí EU a většina obchodníků s lidmi jsou občané EU.³⁰ Tyto trestné činy mají vysoce přeshraniční povahu a jejich odhalování a vyšetřování vyžaduje v praxi cílenou policejní akci v pohraničních oblastech uvnitř EU. Zejména by se mohlo jednat o koordinované společné hlídky a další společné operace založené na analýze rizik, při nichž by se policisté z členských států, kteří pracují společně (např. v hlídkovém voze), měli v případě potřeby zaměřovat na odhalování převaděčství migrantů a obchodování s lidmi.

Zasedmé, příslušníci, kteří jsou v EU zapojeni do přeshraniční spolupráce v oblasti prosazování práva, nejsou vždy řádně vyškoleni k tomu, aby měli potřebné znalosti a operativní dovednosti pro co nejefektivnější a nejúčinnější plnění svých úkolů. Studie z roku 2021 provedená pro Komisi zjistila omezenou dostupnost odborné přípravy pro pracovníky donucovacích orgánů zapojené do přeshraniční spolupráce. Odborná příprava se neprovádí pravidelně a nebere vždy v úvahu nejnovější vývoj. Existuje také omezené povědomí a znalosti o příslušných databázích a o výkonných pravomocích udělovaných jednotlivými členskými státy. Účinné přeshraniční operativní policejní spolupráci brání i jazykové bariéry.

Další postup

Jak je uvedeno ve sdělení Komise z června 2021 „*Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru*“³¹, cílem tohoto doporučení je přispět k vytvoření společných norem, které policistům umožní účinně spolupracovat s kolegy v jiných členských státech. Při respektování stávajících právních předpisů EU a na základě osvědčených postupů v rámci dvoustranných nebo mnohostranných dohod o spolupráci uzavřených mezi členskými státy by měli policisté provádět cílené společné operace, včetně společných hlídek³², a to zejména v pohraničních oblastech uvnitř EU. Vzhledem k tomu, že teroristé a další pachatelé trestných činů působí ve více členských státech, měly by být policejní orgány schopny je lépe sledovat a při pronásledování na územích členských států by je měly být schopny potřebným způsobem zadržet nebo provádět související sledovací operace. Společné operace mohou navíc pomoci účinně řešit problém neoprávněných přesunů nelegálních migrantů.

Toto doporučení respektuje úlohu členských států v oblasti vnitřní bezpečnosti a potřebu flexibility při regionální spolupráci a stanoví opatření pro operativní policejní spolupráci, jejichž cílem je:

- vyjasnit a sladit pravidla pro zapojení do přeshraničních donucovacích operací, jejichž cílem je monitorovat a zatýkat zločince a teroristy prostřednictvím sledování, pronásledování, společných hlídek a jiných společných operací prováděných napříč územím jednotlivých států,

²⁹ Europol (2021), EU SOCTA 2021.

³⁰ Data Collection on Trafficking in Human beings in the EU (Shromažďování údajů o obchodování s lidmi v EU), 2020; COM(2020) 661 final ze dne 20. října 2020.

³¹ COM(2021) 277 final ze dne 2. června 2021.

³² Článek 17 průmského rozhodnutí Rady stanoví, že „s cílem posílit policejní spolupráci mohou příslušné orgány určené členskými státy, pro zachování veřejného pořádku a bezpečnosti a předcházení trestným činům, zavést společné hlídky a jiné společné operace, v rámci kterých se určení příslušníci nebo jiní státní zaměstnanci z určitého členského státu (dále jen „příslušníci“) účastní operací na území jiného členského státu“.

- umožnit policistům vzdálený přístup do jejich vlastních databází při práci v jiných členských státech a používání zabezpečených komunikací, které zvládnou nepřetržitě fungovat i v přeshraničním prostředí,
- rozšířit úlohu stávajících středisek policejní a celní spolupráce tak, aby se z nich staly společné policejní stanice schopné nejen vyměňovat si informace, ale také plánovat, podporovat a koordinovat společné hlídky a další společné operace, a to na základě analýzy společných rizik,
- v návaznosti na předběžnou analýzu využívat v konkrétních pohraničních oblastech uvnitř EU cílené společné hlídky a další společné operace k boji proti převaděčství migrantů, jakož i k předcházení a odhalování nelegálního pobytu migrantů a přeshraniční trestné činnosti spojené s nelegální migrací,
- v návaznosti na předběžnou analýzu využívat v konkrétních pohraničních oblastech uvnitř EU cílené společné hlídky a další společné operace k boji proti obchodování s lidmi a k identifikaci a ochraně obětí,
- společně s Komisí a Europol³³ vytvořit koordinační platformu na podporu a zacílení společných operací a hlídek v celé EU za účelem zachování a zlepšení veřejného pořádku a bezpečnosti, předcházení trestným činům nebo pomoci při řešení konkrétních vln trestné činnosti v klíčových lokalitách nebo v určitých časech (např. v turistických oblastech, oblastech se zvýšenou trestnou činností, v období prázdnin a svátků), během hromadných akcí (např. při velkých sportovních akcích, mezinárodních summitech) nebo v případě katastrof a vážných nehod,
- rozšířit společné vzdělávací a výměnné programy pro studenty policejních škol a celoživotní vzdělávání policistů zapojených do operativní přeshraniční spolupráce a zvážit vytvoření rozsáhlého celoevropského společného vzdělávacího programu pro operativní přeshraniční spolupráci s cílem vytvořit opravdovou kulturu policejní práce v EU.

Jak je stanoveno v navrhovaném doporučení, členské státy by měly případně změnit svá vnitrostátní pravidla a dvoustranné a mnohostranné dohody uzavřené s ostatními členskými státy, aby provedly opatření, která jsou v tomto doporučení obsažena.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Toto doporučení je v souladu se stávajícími a připravovanými předpisy v rámci politiky týkající se spolupráce při prosazování práva.

Jak bylo zdůrazněno v oddíle „Odůvodnění a cíle návrhu“, stávající strategické dokumenty Komise podporují úsilí Komise o zlepšení efektivity a účinnosti spolupráce při prosazování práva v EU. Patří mezi ně Strategie bezpečnostní unie EU³⁴, Protiteroristická agenda pro EU³⁵, Strategie EU pro boj proti organizované trestné činnosti na období 2021–2025³⁶, Strategie EU pro boj proti obchodování s lidmi 2021–2025³⁷, Strategie EU pro účinnější boj

³³ Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva, zřízená nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV (Úř. věst. L 135, 24.5.2016, s. 53).

³⁴ COM(2020) 605 final ze dne 24. července 2020.

³⁵ COM(2020) 795 final ze dne 9. prosince 2020.

³⁶ COM(2021) 170 final ze dne 14. dubna 2021.

³⁷ COM(2021) 171 final ze dne 14. dubna 2021.

proti pohlavnímu zneužívání dětí³⁸, Protidrogová strategie EU 2021–2025³⁹ a nová Schengenská strategie.⁴⁰

Rada zaujímá srovnatelný postoj, nejnověji zejména ve svých závěrech z listopadu 2020 o vnitřní bezpečnosti a evropském policejním partnerství, v nichž Komisi žádá, aby „*zvážíla konsolidaci právního rámce EU za účelem dalšího posílení přeshraniční spolupráce v oblasti prosazování práva*“⁴¹.

Toto doporučení rovněž přispěje k plně fungujícímu a odolnému schengenskému prostoru, jak je stanoveno v Schengenské strategii, která znovu zdůrazňuje „*potřebu společných norem, které policistům umožní účinně spolupracovat s kolegy v sousedních zemích*“. Doporučení pomůže zajistit vysokou úroveň bezpečnosti na území členských států, a tak podpoří schengenský prostor bez kontrol na vnitřních hranicích. Rovněž doplňuje návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu.

Vzhledem k tomu, že se dva pilíře spolupráce v oblasti prosazování práva v zásadě týkají i) operativní přeshraniční spolupráce (která je předmětem tohoto návrhu) a ii) výměny informací, bude toto doporučení součástí uceleného balíčku spolu s návrhem směrnice o výměně informací a komunikaci mezi donucovacími orgány členských států a dále s návrhem na revizi mechanismu automatizované výměny údajů pro policejní spolupráci („nařízení Prüm II“).

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Cílem tohoto doporučení je pozitivně přispět k plně fungujícímu a odolnému schengenskému prostoru, který umožňuje volný pohyb více než 420 milionů osob a plynulý tok zboží a služeb. To zase přispěje k účinnému fungování jednotného trhu, a tím i k růstu hospodářství EU. Toto doporučení je proto plně v souladu s ostatními politikami EU v oblasti zaměstnanosti, dopravy a v konečném důsledku hospodářského růstu v pohraničních oblastech uvnitř EU, a stejně tak i v celé EU.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Právním základem pro činnost EU v oblasti spolupráce při prosazování práva je hlava V kapitola 5 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“).

Podle článku 87 SFEU „*Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování*“.

Konkrétně se čl. 87 odst. 3 SFEU vztahuje k opatřením týkajícím se operativní spolupráce mezi donucovacími orgány. Tato opatření jsou stanovena v tomto doporučení. To obsahuje rovněž opatření spadající pod článek 89 SFEU, která se týkají podmínek a mezí, za nichž mohou donucovací orgány členských států působit na území jiného členského státu. Vzhledem k tomu, že toto doporučení obsahuje i opatření, na něž se může vztahovat čl. 87 odst. 2 SFEU (např. pokud jde o výměnu informací a odbornou přípravu), jsou tato opatření v tomto případě doplňková k opatřením podle čl. 87 odst. 3 a článku 89 SFEU.

³⁸ COM(2020) 607 final ze dne 24. července 2020.

³⁹ Závěry Rady o protidrogové strategii EU 2021–2025, 14178/20, 18. prosince 2020.

⁴⁰ COM(2021) 277 final ze dne 2. června 2021.

⁴¹ Závěry Rady o vnitřní bezpečnosti a evropském policejním partnerství, 13083/1/20, 24. listopadu 2020.

Toto doporučení tudíž vychází z ustanovení čl. 87 odst. 3 a článku 89 SFEU, chápaných ve spojení s článkem 292 SFEU, v němž se uvádí, že „Rada přijímá doporučení [...] na návrh Komise ve všech případech, kdy má podle Smluv přijmout akt na návrh Komise. V oblastech, ve kterých je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost, rozhoduje jednomyslně“.

- **Volba nástroje**

Posílení operativní policejní spolupráce v EU vyžaduje výraznou politickou angažovanost všech příslušných subjektů, zejména v členských státech.

Přeshraniční operativní policejní spolupráce obvykle zahrnuje fyzický zásah uniformovaných a ozbrojených policejních sil z jednoho členského státu na území jiných členských států. Účelem zásahu je provádět preventivní a represivní akce, které mohou vést k prozatímnímu zatčení a zadržení osob až do příchodu orgánů jiného členského státu.

Tyto druhy operací se dotýkají samotného jádra suverenity členských států a mohou vyústit v ústavněprávní problémy, což z jakýchkoli nových právních předpisů EU v této oblasti činí velmi citlivou otázku. Z tohoto důvodu je v Radě při hlasování o právních předpisech EU v oblasti operativní spolupráce obvykle nutná jednomyslnost.

Komise se domnívá, že návrh právních předpisů EU se závazným účinkem, které by sladily tento typ operativní policejní spolupráce, je v této fázi předčasný. Je však třeba poznamenat, že i když podle SFEU, jak ji vykládá Soudní dvůr Evropské unie, nejsou doporučení právně závazná, stále se jedná o právní akty, které jako takové nemohou být považovány za právně neúčinné a v případě potřeby musí být na vnitrostátní úrovni zohledněny.

Na základě předchozích příslušných závěrů Rady⁴² a osvědčených postupů, které již některé členské státy zavedly, se Komise rozhodla navrhnout doporučení Rady, které předkládá řadu doporučených opatření, jejichž cílem je zlepšit způsob, jakým členské státy operativně spolupracují. Komise plánuje sledovat provádění tohoto doporučení a v budoucnosti posoudit potřebu závazných právních předpisů EU v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce.

- **Subsidiarita**

K řádnému řešení problémů uvedených v prvním oddíle této důvodové zprávy je zapotřebí opatření EU. Bez opatření na úrovni EU budou samotné členské státy i nadále čelit nejistotám a překážkám vyplývajícím z různých pravidel, pokud jde o práva policistů při činnosti v jiných členských státech. K vyřešení dlouhodobých problémů s technickou propojeností, které snižují atraktivitu společných operací, je rovněž zapotřebí přístup na úrovni EU. Vzhledem k nadnárodní povaze závažné a organizované trestné činnosti je nezbytné zajistit rychlou spolupráci mezi policejními a soudními orgány v souvislosti s příslušnými operativními opatřeními v přeshraničním prostředí.

Ve srovnání se samotnými členskými státy je EU lépe vybavena k tomu, aby zajistila soudržnost opatření přijatých na vnitrostátní úrovni, řešila rozdíly v postupech, předcházela duplicitám a nejistotám a nakonec zajistila účinná protioopatření proti přeshraniční trestné činnosti. Očekává se, že opatření EU provedená v reakci na zjištěné problémy přinesou EU, a tím i jejím občanům, přidanou hodnotu.

⁴² Závěry Rady o některých aspektech evropské preventivní policejní práce, 10062/19, 6. června 2019; závěry Rady o vnitřní bezpečnosti a evropském policejním partnerství, 13083/1/20, 24. listopadu 2020.

- **Proporcionalita**

Tento návrh doporučuje, aby členské státy přijaly řadu opatření k řešení překážek a k posílení stávajících příslušných mechanismů a nástrojů přeshraniční spolupráce. Neobsahuje doporučení, která jsou v rozporu s tím, co stanoví stávající právní předpisy EU. Namísto toho by členské státy měly přijmout doporučená opatření v souladu s těmito právními předpisy EU. Kromě toho se od členských států neočekává, že by měly upravit podmínky a záruky obsažené ve vnitrostátních právních předpisech, které se týkají předmětných operativních činností, a samozřejmě se předpokládá, že je budou i nadále uplatňovat, pokud jsou v souladu s právními předpisy EU a nejsou výslovně uvedeny v tomto doporučení.

Vzhledem k citlivosti opatření týkajících se operativní přeshraniční policejní spolupráce a vzhledem k ochotě členských států vést další dialog o tom, jaká opatření by měla být pro posílení této spolupráce zavedena, je návrh doporučení Rady nejvhodnější a nejprůměrnější volbou. Důvodem je skutečnost, že uvedený návrh v této fázi nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů zlepšení operativní policejní spolupráce v celé EU.

3. **VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ**

- **Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Pro tento návrh nebyla provedena žádná kontrola účelnosti stávajících právních předpisů v oblasti operativní spolupráce. Je tomu tak proto, že základní právní předpisy EU jsou velmi omezené a systematicky se doplňují dvoustrannými a mnohostrannými dohodami o spolupráci uzavíranými mezi členskými státy.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Konzultace se zúčastněnými stranami se konaly v **období** mezi červencem 2019 a červencem 2021. Konzultace **se zaměřila na zúčastněné strany**, mezi něž patřila široká škála odborníků na danou problematiku, vnitrostátních orgánů, organizací občanské společnosti a zástupců veřejnosti, pokud jde o jejich očekávání a obavy ohledně posílení spolupráce v oblasti prosazování práva v EU.

Komise tyto osoby **zapojila různými způsoby**, např. formou cílených dotazníků či rozhovorů vedených mezi odborníky, a zorganizovala několik tematických seminářů se zástupci členských států a zemí přidružených k Schengenu. Témata tohoto doporučení byla rovněž prodiskutována v **pracovních skupinách Rady** (např. v Pracovní skupině pro vymáhání práva – v podskupinách pro policii a celní orgány, a dále ve Stálém výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti).

Komise rovněž zahájila **veřejnou konzultaci**, která se konala na internetových stránkách Komise ve všech úředních jazycích EU po dobu osmi týdnů od 19. dubna 2021 do 14. června 2021.

Četné konzultační akce **zorganizoval i smluvní partner** během přípravy externí „*Studie na podporu přípravy posouzení dopadů na politické iniciativy EU usnadňující přeshraniční spolupráci v oblasti prosazování práva*“.

Cílem těchto konzultací bylo získat od zúčastněných stran příslušné informace, aby k přípravě navrhovaných opatření na zlepšení spolupráce členských států v oblasti prosazování práva bylo možné přistupovat na základě důkazů.

Výsledky všech těchto konzultačních činností byly při přípravě tohoto doporučení náležitě zohledněny.⁴³ Konzultační činnosti využily hlavní prvky metodiky používané při posuzování dopadů, počínaje definicí problému a zkoumáním nevhodnějších možností.

- **Posouzení dopadů**

Navrhovaná doporučení, budou-li přijata ve své současné podobě a bude-li se podle nich účinně postupovat,lepší přeshraniční operativní policejní spolupráci a budou mít významný pozitivní dopad na prevenci a odhalování trestné činnosti v členských státech.

Vzhledem k zásadě jednomyslnosti, která se vztahuje na příslušná opatření v oblasti operativní policejní spolupráce, a vzhledem k obavám o suverenitu vyjádřeným některými členskými státy v průběhu konzultací, jak bylo uvedeno výše, se však Komise domnívá, že návrh závazných právních předpisů EU, jimiž by se tato spolupráce řídila, je v této fázi předčasný.

V tomto doporučení se místo toho členské státy vyzývají, aby posílily stávající aspekty přeshraniční operativní policejní spolupráce s využitím osvědčených postupů, které již členské státy provedly a vyzkoušely, a to i ve dvoustranném a mnohostranném kontextu.

Tento návrh doporučení Rady k přeshraniční operativní policejní spolupráci proto není podpořen posouzením dopadů.

4. ZÁKLADNÍ PRÁVA

Tím, že lepší schopnost příslušných orgánů členských států spolupracovat přes vnitřní hranice EU v mezích stanovených příslušnými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy, přispěje toto doporučení k lepší ochraně životů občanů a jejich bezpečnosti. Jakýkoli zásah do základních práv vyplývající z doporučení je odůvodněný a nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné a přiměřené.

Pokud jde o ochranu osobních údajů, je dopad považován za neutrální. V souladu s očekávaným nárůstem přeshraniční operativní policejní spolupráce povede toto doporučení pravděpodobně ke kvantitativnímu nárůstu výměny osobních údajů mezi členskými státy. Tato dodatečná výměna osobních údajů však bude podléhat stejným pevným pravidlům a postupům, které jsou již pro zpracování těchto údajů zavedeny podle práva EU, zejména podle směrnice o prosazování práva⁴⁴.

Pokud jde o další základní práva, jako jsou minimální procesní práva podezřelých a obviněných osob podle směrnic EU o procesních právech⁴⁵ (právo na informace při zadržení podezřelého, právo na tlumočení a právo na přístup k obhájci), je dopad neutrální. Toto

⁴³ SWD(2021) 375, Konzultace se zúčastněnými stranami, souhrnná zpráva.

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV.

⁴⁵ Směrnice 2010/64/EU o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení, směrnice 2012/13/EU o právu na informace v trestním řízení, směrnice 2013/48/EU o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody, směrnice (EU) 2016/1919 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu, směrnice (EU) 2016/343, kterou se posilují některé aspekty presumpce nevin a právo být přítomen při trestním řízení před soudem, směrnice (EU) 2016/800 o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení.

doporučení, které by vedlo ke zvýšení stávajících přeshraničních policejních operací, nenarušuje ani nemění platná pravidla týkající se procesních práv. Stejně tak platí pravidla a normy definované v jiných oblastech práva Unie, a to v souladu s povinností členských států dodržovat základní práva, jak je zakotveno v Listině základních práv EU.

5. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Rozpočtové důsledky tohoto doporučení závisí zejména na reakci Rady na tento návrh doporučení a na tom, do jaké míry členské státy tato doporučení následně provedou.

Vzhledem k tomu, že některé členské státy pokročily ve své úrovni spolupráce více než jiné, náklady na provádění navrhovaných doporučení se budou v jednotlivých členských státech lišit. Náklady budou odrážet postupný nárůst stávající operativní spolupráce mezi členskými státy v návaznosti na to, jak se bude v průběhu času projevovat účinek provádění doporučených opatření.

Vzhledem k povaze opatření, která mají být zavedena, by náklady na vnitrostátní úrovni mohly být do značné míry a za příslušných podmínek kryty programy členských států v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost⁴⁶. Fond pro vnitřní bezpečnost má mj. konkrétní cíle „zlepšit a usnadnit výměnu informací“, „zlepšit a zintenzivnit přeshraniční spolupráci“ a „podpořit posilování kapacit členských států v oblasti předcházení trestné činnosti, terorismu a radikalizaci a boje proti nim, jakož i řízení a řešení událostí, rizik a krizí souvisejících s bezpečností“⁴⁷. Kromě nákladů, které by mohly být pokryty programy členských států v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost, nebudou na úrovni EU hrazeny žádné další náklady.

6. OSTATNÍ PRVKY

• Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv

Komise vyzývá Radu, aby navrhované doporučení přijala **do června 2022**.

Podle názoru Komise by přeshraniční operativní policejní spolupráce měla být stálým bodem diskuse v příslušné pracovní skupině Rady, aby tato pracovní skupina mohla sloužit jako stálé fórum pro diskuse členských států o otázkách, jimiž se toto doporučení zabývá, a zejména o následných, z něho vyplývajících opatřeních.

Po roce od přijetí tohoto doporučení by Komise měla podat zprávu o pokroku dosaženém členskými státy při jeho provádění. Zpráva by měla posoudit, zda je pro předmětné formy přeshraniční operativní policejní spolupráce potřeba závazných právních předpisů EU.

• Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu

Oddíl 1 definuje klíčové pojmy v tomto doporučení.

Oddíl 2 obsahuje doporučení zaměřená **na řešení překážek, které komplikují zásah policistů v jiných členských státech**, a to v souvislosti s přeshraničním pronásledováním, přeshraničním sledováním, společnými hlídkami a dalšími společnými operacemi. Cílem doporučení je zvýšit současný seznam trestných činů⁴⁸, u nichž lze využívat přeshraniční pronásledování a sledování, a odstranit zeměpisná a časová omezení, která některé členské

⁴⁶ Nařízení (EU) 2021/1149.

⁴⁷ Viz čl. 3 odst. 2 nařízení (EU) 2021/1149.

⁴⁸ V čl. 40 odst. 7 a čl. 41 odst. 4 Schengenské úmluvy je uveden seznam trestných činů, u nichž lze zahájit přeshraniční sledování a pronásledování. Tyto seznamy lze nalézt také v různých dvoustranných a mnohostranných dohodách uzavřených mezi členskými státy.

státy zavedly a která vytvářejí překážky pro tyto operace. Dále je jejich cílem sladit pravidla pro svěřený výkon pravomoci mezi členskými státy, aby se zvýšila jasnost a jistota v otázce toho, co mohou policisté při přeshraničním pronásledování, sledování a společných operacích dělat.

Doporučení k přeshraničnímu pronásledování se týkají nejen překračování pozemních hranic, ale též vodních (moře, řeka, jezero) a vzdušných hranic. Vztahují se rovněž na používání služebních zbraní policisty, kteří jsou zapojeni do zmíněných operací, a to nejen při jejich legitimní sebeobraně, ale i při obraně ostatních osob. V těchto bodech doporučení přesahují rámec toho, co je stanoveno v čl. 41 odst. 5 písm. b) a e) Schengenské úmluvy. Ustanovení čl. 41 odst. 10 uvedené úmluvy však umožňuje při provádění článku 41 přijmout dodatečná ustanovení. To v tomto případě zahrnuje podmínky, za kterých může být pronásledování prováděno.

Oddíl 3 obsahuje doporučení zaměřená na **prosazování přeshraniční policejní spolupráce jakožto nástroje pro boj proti převaděčství migrantů a na podporu prevence a odhalování nelegální migrace**. Členské státy by měly na základě analýzy⁴⁹ využívat cílené společné operace v konkrétních pohraničních oblastech uvnitř EU, aby se zabránilo převaděčství migrantů a předcházelo se nelegálnímu pobytu migrantů a přeshraniční trestné činnosti spojené s nelegální migrací a aby tento pobyt a činnosti byly odhalovány. Členské státy by měly rovněž zajistit koordinaci na vnitrostátní úrovni mezi příslušnými orgány zapojenými do společných operací a orgány příslušnými k dalšímu nakládání se státními příslušníky třetích zemí, kteří byli zadrženi z důvodu nelegálního pobytu. Měly by tak učinit zejména pomocí mechanismů uvedených v čl. 6 odst. 3 směrnice 2008/115/ES⁵⁰.

Oddíl 4 obsahuje doporučení zaměřená na **posílení přeshraniční policejní spolupráce v boji proti obchodování s lidmi a na identifikaci a ochranu obětí**. Členské státy by v boji proti obchodování s lidmi a k identifikaci, zajištění bezpečnosti a podpory obětí měly využívat společné operace. V rámci společných operací lze odhalit a identifikovat potenciální oběti obchodování s lidmi. Tyto osoby by se měly okamžitě předat asistenčním, podpůrným a ochranným službám, případně i ve spolupráci s organizacemi občanské společnosti. Včasná identifikace obětí je rovněž zásadní pro to, aby policejní orgány mohly lépe vyšetřovat a trestat obchodníky s lidmi. V této souvislosti je nezbytné, aby donucovací orgány byly vyškoleny v odhalování případů obchodování s lidmi.

Oddíl 5 obsahuje doporučení zaměřená na **přeměnu stávajících středisek policejní a celní spolupráce (PCCC) v pohraničních oblastech uvnitř EU na společné policejní a celní stanice (JPCS)**. Společné policejní a celní stanice by kromě svých současných úkolů regionální přeshraniční výměny informací měly rozvíjet schopnost vytvářet, podporovat, koordinovat a provádět trvalé formy operativní spolupráce v přeshraničních oblastech, jako jsou společné hlídky a další společné operace. Měly by vypracovat společnou analýzu přeshraniční trestné činnosti, která je specifická pro jejich pohraniční oblast, a sdílet ji

⁴⁹ Jak stanoví čl. 4 odst. 1 písm. f) nařízení o Europolu (EU) 2016/794, Europol připravuje posouzení hrozeb, strategické a operativní analýzy a situační zprávy. Stěžejní zprávou Europolu je posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v EU (SOCTA), které mimo jiné představuje klíčové oblasti trestné činnosti v EU. Podobně podle čl. 29 odst. 1 nařízení o agentuře Frontex (EU) 2019/1896 poskytuje agentura Frontex analýzu rizik. V 11. bodě odůvodnění nařízení o agentuře Frontex se objasňuje, že v souvislosti s evropskou integrovanou správou hranic se analýza rizik vztahuje na schengenský prostor.

⁵⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

prostřednictvím vnitrostátního jednotného kontaktního místa (SPOC) se všemi členskými státy a příslušnými agenturami EU, jako je Europol. Tyto cílené společné operace by se řídily pravidly pro výkon policejních pravomocí v pohraničních oblastech uvnitř EU, zejména pravidly stanovenými v článku 23 Schengenského hraničního kodexu. Tím by mělo být zajištěno, že nebudou mít stejný účinek jako hraniční kontroly. Členské státy by rovněž měly rozvíjet schopnost společně podporovat vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, k níž dochází v jejich regionu, a to v souladu s platnými právními předpisy a na základě příslušných právních povolení, která jsou podle těchto předpisů požadována a vydávána.

Oddíl 6 obsahuje doporučení zaměřená na **lepší plánování, koordinaci a podporu společných operací v celé EU**. Členské státy a Komise by měly vytvořit koordinační platformu, kde si členské státy mohou vyměňovat informace o svých potřebách a prioritách. Cílem je lépe zacílit společné operace zejména během velkých událostí (např. velkých sportovních akcí, mezinárodních summitů), v určitých obdobích (např. v období prázdnin a svátků) a jako pomoc při řešení konkrétních vln trestné činnosti (např. terorismu, obchodu s drogami, manipulace s výsledky zápasů, obchodování s padělkami, podvodů s kreditními kartami, kapsářství a ostatní majetkové trestné činnosti), páchané zejména skupinami závažné a organizované trestné činnosti. V případě potřeby se přitom využije stávajícího financování EU a výsledků projektů EU zaměřených na výzkum a inovace v oblasti bezpečnosti. Členské státy by měly svá vnitrostátní jednotná kontaktní místa instruovat tak, aby tyto společné operace, včetně společných hlídek, prováděné z jiných členských států a do jiných členských států mohly koordinovat. Měla by rovněž vypracovávat společná posouzení hrozeb, analýzy rizik, každoroční posouzení potřeb (prostřednictvím výměny informací o nadcházejících rozsáhlých událostech a hrozbách pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost a vnitřní bezpečnost), jakož i vzorce mobility občanů, zejména během turistických sezón. Tento přístup by měl pomoci připravit a zřídit cílenější společné hlídky a další společné operace, včetně koordinovaných policejních kontrol v pohraničních oblastech uvnitř EU. Časem by měl umožnit zacílení na klíčová místa trestné činnosti v EU, jak je popsáno v dokumentu EU SOCTA 2021.

Oddíl 7 obsahuje doporučení zaměřená na **zajištění účinné dostupnosti informací a komunikace během přeshraničních operací**. Členské státy by měly své policisty vybavit nástroji, které jim umožní vzdálený a zabezpečený přístup do vlastních databází v souladu s vnitrostátním právem, jakož i do unijních a mezinárodních databází prostřednictvím Evropského vyhledávacího portálu. Cílem je, aby policisté mohli během přeshraničních operací vykonávat své policejní funkce, například prováděním kontrol totožnosti. Členské státy by své policisty, kteří jsou zapojeni do přeshraničních operací, měly rovněž vybavit zabezpečenými komunikačními prostředky (např. nástrojem pro rychlé zasílání zpráv), které fungují za hranicemi a umožňují přímé propojení a komunikaci s policisty hostitelského členského státu v reálném čase. Pro zajištění propojení zabezpečených komunikačních prostředků přes hranice by členské státy měly využívat technická řešení, která bude poskytovat inovační laboratoř Europolu.

Oddíl 8 obsahuje doporučení zaměřená na **přechod ke společné kultuře policejní práce v EU prostřednictvím výrazného zintenzivnění společné odborné přípravy** v oblasti operativní policejní spolupráce. Členské státy by pro studenty svých policejních škol měly vytvořit společnou odbornou přípravu a výměnné programy, aby policejní síly v EU vybudovaly společné dlouhodobé znalosti a důvěru. Společná odborná příprava by měla následovat úspěšný příklad francouzsko-španělského společného vzdělávacího programu četnictva Gendarmerie Nationale / Guardia Civil. Měly by rozvíjet společné probíhající kurzy rozvoje a výměnné programy pro policisty a kriminalisty v první linii s cílem zlepšit jejich dovednosti a znalosti v oblasti přeshraniční operativní spolupráce. Ty by se měly týkat

zejména příslušných právních předpisů, pravidel zapojení, nástrojů, mechanismů, profesních norem a etiky, procedur a osvědčených postupů. Mohly by být realizovány s podporou agentury CEPOL⁵¹ v rozpětí sahajícím od online školicích modulů až po výměny příslušníků a měly by simulovat skutečné situace. Měly by být výrazně posíleny jazykové kurzy pro policisty z pohraničních oblastí uvnitř EU. Členské státy by rovněž měly sladit program svých vnitrostátních policejních škol tak, aby zahrnoval akreditované kurzy evropské přeshraniční operativní policejní spolupráce. Měly by zvážit možnost vytvořit rozsáhlé a dlouhodobé programy společné odborné přípravy a výměny pro studenty policejních škol a policisty z členských států v oblasti operativní policejní spolupráce.

Oddíl 9 obsahuje **závěrečná doporučení**. Členské státy se vyzývají, aby využily výše uvedeného fóra, které nabízí příslušná pracovní skupina Rady, k diskusi o otázkách týkajících se přeshraniční operativní policejní spolupráce, na něž se vztahuje toto doporučení, a zejména o otázkách týkajících se provádění tohoto doporučení.

Dále se členské státy vyzývají, aby za účelem provádění opatření vyplývajících z tohoto doporučení zahájily do šesti měsíců od jeho přijetí proces **změny svých vnitrostátních pravidel a dvoustranných a mnohostranných dohod uzavřených s ostatními členskými státy**. Po roce od přijetí doporučení by Komise měla zveřejnit zprávu, v níž posoudí provádění tohoto doporučení členskými státy.

⁵¹ Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva zřízená nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2219 ze dne 25. listopadu 2015 o Agentuře Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2005/681/SVV (Úř. věst. L 319, 4.12.2015, s. 1).

Návrh

DOPORUČENÍ RADY**o operativní policejní spolupráci**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 87 odst. 3 a článek 89 ve spojení s článkem 292 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu⁵²,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Přeshraniční sledování a pronásledování jsou nepostradatelnými nástroji operativní policejní spolupráce, bez nichž mohou pachatelé trestných činů uniknout policii překročením hranice a využitím změny jurisdikce i absence kontinuity policejní akce. Měla by se řešit stávající omezení zavedená některými členskými státy, neboť vytvářejí překážky pro to, aby se takové operace na jejich území uskutečnily. Je rovněž nezbytné upravit určitá pravidla pro zapojení do přeshraničních policejních operací, aby bylo možné sledovat a zatýkat zločince při sledování, pronásledování a společných operacích.
- (2) V zájmu odpovídající reakce na trestnou činnost a výzvy, které pro policejní síly představuje trvalá a rostoucí mobilita osob, zboží a služeb uvnitř Unie, je nezbytné zřídit stálé společné hlídky a další kapacity pro společné operace v pohraničních oblastech uvnitř EU. Stávající struktury, jako jsou střediska policejní a celní spolupráce, by měly rozšířit svou stávající úlohu tak, aby na základě sdílené analýzy rizik a posouzení potřeb a v souladu s platnými právními požadavky byly schopny plánovat, podporovat, koordinovat a provádět společné hlídky a další společné operace, jejichž účelem je prevence, odhalování a podpora vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, k níž dochází v pohraničních oblastech uvnitř EU.
- (3) Zločinecké sítě, které jsou činné v převaděčství migrantů a obchodování s lidmi, využívají absence vnitřních hranic v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích („schengenském prostoru“) k tomu, aby zprostředkovávaly neoprávněné přesuny nelegálních migrantů a zneužívaly zranitelnou situaci obětí k dosažení zisku. Účinná návratová politika Unie vyžaduje účinná a přiměřená opatření pro zadržování a identifikaci nelegálních migrantů. V tomto ohledu by se měla podporovat koordinace, zejména prostřednictvím mechanismů uvedených v čl. 6 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES⁵³, aby se přispělo k předcházení neoprávněných přesunů nelegálních migrantů a k reakci na tyto přesuny a aby se napomohlo řešení

⁵² Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a zároveň se omezil dopad na pohyb cestujících v dobré víře. V případě neexistence kontrol na vnitřních hranicích jsou cílené společné hlídky a další společné operace v pohraničních oblastech uvnitř EU cenným nástrojem pro boj proti převaděčství migrantů a obchodování s lidmi, pro prevenci a odhalování nelegálního pobytu a přeshraniční trestné činnosti spojené s nelegální migrací, jakož i nástrojem usnadňujícím účinné praktické provádění dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob při současném dodržování doporučení Komise (EU) 2017/432⁵⁴. Účinný boj proti obchodování s lidmi vyžaduje policejní spolupráci jak ve vnitrostátním, tak v nadnárodním kontextu, aby bylo možné identifikovat a podporovat oběti a zároveň zdokonalovat trestní stíhání a usvědčování obchodníků s lidmi.

- (4) Omezená dostupnost policejních sil, které mohou členské státy vyslat do zahraničí, a nedostatek koordinovaného nasazení na základě předchozí společné analýzy mohou vést k tomu, že policejní nasazení v jiných členských státech bude neúčinné. Koordinační platforma Unie, kde si členské státy mohou navzájem sdělovat své potřeby a priority, pokud jde o společné hlídky a další společné operace s celoevropským rozměrem, by mohla vytvořit nezbytnou strukturu pro účinné a efektivní provádění těchto operací, jimiž by byl udržován a upevňován veřejný pořádek a bezpečnost, předcházelo se trestným činům, včetně trestných činů páchaných skupinami závažné a organizované trestné činnosti, a které by pomáhaly řešit konkrétní vlny trestné činnosti v klíčových místech, v určitých obdobích a při zvláštních okolnostech.
- (5) Pro úspěšnou přeshraniční operativní spolupráci jsou zásadní komunikace a přístup k dostupným informacím. Policisté v přední linii, kteří působí v jiném členském státě, by měli mít možnost využívat mobilní řešení, jako jsou přenosná zařízení nebo policejní počítače umístěné v automobilu, jejichž prostřednictvím by měli v reálném čase přístup k informacím uloženým v informačních systémech Unie zajištěný prostřednictvím Evropského vyhledávacího portálu (ESP), a dále přístup do jejich příslušných vnitrostátních databází, a to v souladu s platnými přístupovými právy a platnými unijními a vnitrostátními právními předpisy. Měli by být rovněž vybaveni spolehlivými a zabezpečenými, v reálném čase pracujícími a vzájemně propojitelnými mobilními komunikačními prostředky, jako jsou nástroje pro rychlé zasilání zpráv, které fungují přes hranice, aby mohli komunikovat přímo se svými orgány a orgány hostitelského členského státu. Členské státy by pro zajištění propojení zabezpečených komunikačních prostředků přes hranice měly využívat technická řešení, která bude poskytovat inovační laboratoř Europolu a jež by měla v průběhu přeshraniční policejní operace přinejmenším umožňovat bezpečné používání mobilních komunikačních prostředků v reálném čase, jakož i geolokaci jejich policejních vozidel, například prostřednictvím sledování pomocí GPS nebo dronů.
- (6) Účinná přeshraniční operativní policejní spolupráce vyžaduje přechod ke společné unijní kultuře policejní práce. Vytvoření společné úvodní odborné přípravy a výměnných programů pro studenty policejních škol v záležitostech týkajících se této spolupráce a kurzů dalšího rozvoje v těchto záležitostech pro policisty a kriminalisty má zásadní význam pro posilování dovedností, znalostí a důvěry. Je důležité, aby členské státy upravily a sladily osnovy svých vnitrostátních policejních škol ve všech úrovních odborné přípravy tak, aby zahrnovaly akreditované kurzy přeshraniční

⁵⁴ Doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (Úř. věst. L 66, 11.3.2017, s. 15).

operativní policejní spolupráce a profesní dráhy pro studenty policejních škol a policisty, kteří tuto odbornou přípravu absolvují. Členské státy by při zajišťování svých vzdělávacích potřeb měly rovněž co nejlépe využívat Agenturu Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL) a podporovat její aktivity, přičemž by měly své vzdělávací portfolio přizpůsobit prioritám v oblasti přeshraniční spolupráce stanoveným v posouzení strategických vzdělávacích potřeb EU (EU-STNA). Měly by zvážit možnost vytvořit rozsáhlé a dlouhodobé celoevropské společné vzdělávací a výměnné programy pro studenty policejních škol a policisty v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce.

- (7) Vzhledem k významu koordinace a spolupráce v souvislosti s otázkami, kterými se toto doporučení zabývá, a zejména s ohledem na jeho provádění, bude v příslušné pracovní skupině Rady přeshraniční operativní policejní spolupráce stálým bodem diskuse. Tato pracovní skupina by měla sloužit jako stálé fórum, kde by členské státy mohly o těchto otázkách diskutovat, včetně sladění svých pravidel a dohod, dalších opatření k řešení překážek efektivity a účinnosti operací přeshraniční policejní spolupráce, podávání zpráv o dosaženém pokroku, jakož i otázek týkajících se potřebných pokynů a osvědčených postupů.
- (8) Toto doporučení by se mělo provést v přiměřené lhůtě. Do šesti měsíců od jeho přijetí by členské státy podle potřeby měly zahájit proces změny svých vnitrostátních pravidel a dvoustranných a mnohostranných dohod uzavřených s ostatními členskými státy, aby doporučená opatření uvedly v platnost a následně tento proces co možná nejdříve dokončily.
- (9) Po určité době by se měl pokrok dosažený při provádění tohoto doporučení přezkoumat. Proto by po roce od jeho přijetí měla Komise tento pokrok vyhodnotit, aby bylo možno mimo jiné rozhodnout, zda je v této oblasti zapotřebí závazných právních aktů Unie.
- (10) Vzhledem k tomu, že toto doporučení není závazné, měly by členské státy opatření v něm doporučená provádět v souladu s platnými právními akty Unie, zejména těmi, jež mají závazný charakter. Členské státy by doporučená opatření měly provést zejména v souladu s Úmluvou k provedení Schengenské dohody (dále jen „Schengenská úmluva“)⁵⁵, a to zvláště výběrem doporučených možností, pokud Schengenská úmluva stanoví několik možností, a rozšířením oblasti působnosti a přijetím dalších ustanovení při provádění příslušných článků Schengenské úmluvy a v souladu s těmito články.
- (11) Toto doporučení by nemělo být chápáno tak, že se snaží ovlivnit pravidla stanovující omezení, ochranná opatření a podmínky, které v tomto doporučení nejsou výslovně uvedeny a které se vztahují na příslušné činnosti přeshraniční operativní policejní spolupráce podle závazných aktů práva Unie, včetně Schengenské úmluvy, a podle vnitrostátního práva v souladu s právem Unie. Těmito pravidlům mohou podléhat i činnosti uvedené v tomto doporučení, jako například nošení a používání služebních zbraní, využívání přednostních práv v silničním provozu, používání technických prostředků pro provádění přeshraničního sledování a provádění kontrol totožnosti a zadržení osob, které se pokoušejí těmito kontrolám vyhnout.

⁵⁵ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 19).

- (12) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto doporučení a toto doporučení pro ně není závazné ani použitelné. Vzhledem k tomu, že toto doporučení navazuje na schengenské *acquis*, mělo by se Dánsko v souladu s článkem 4 uvedeného protokolu do šesti měsíců ode dne přijetí tohoto doporučení Radou rozhodnout, zda je provede ve svém vnitrostátním právu.
- (13) Toto doporučení, s výjimkou oddílů 2.1 a 2.2, rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se v souladu s rozhodnutím Rady 2002/192/ES⁵⁶ účastní též Irsko; Irsko se proto podílí na jeho přijímání a toto doporučení je pro ně, s výjimkou uvedených oddílů, závazné.
- (14) Pokud jde o Island a Norsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*⁵⁷, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodech A a H rozhodnutí Rady 1999/437/ES⁵⁸.
- (15) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*⁵⁹, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodech A a H rozhodnutí Rady 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES⁶⁰ a článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/149/SVV⁶¹.
- (16) Pokud jde o Lichtenštejsko, rozvíjí toto doporučení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejským knížectvím o přistoupení Lichtenštejského knížectví k Dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*⁶², která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodech A a H rozhodnutí Rady 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2011/350/EU⁶³ a článkem 3 rozhodnutí Rady 2011/349/EU⁶⁴.

⁵⁶ Rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 64, 7.3.2002).

⁵⁷ Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 36.

⁵⁸ Rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. L 176, 10.7.1999).

⁵⁹ Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 52.

⁶⁰ Rozhodnutí Rady 2008/146/ES ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 53, 27.2.2008).

⁶¹ Rozhodnutí Rady 2008/149/SVV ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropské unie (Úř. věst. L 53, 27.2.2008).

⁶² Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 21.

⁶³ Rozhodnutí Rady 2011/350/EU ze dne 7. března 2011 o uzavření Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejským knížectvím o přistoupení Lichtenštejského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského

- (17) Pokud jde o Bulharsko a Rumunsko, představuje toto doporučení, s výjimkou oddílů 2.1 a 2.2, akt navazující na schengenské *acquis* nebo s ním jinak související ve smyslu čl. 4 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2005 a je třeba jej vykládat ve spojení s rozhodnutími Rady 2010/365/EU⁶⁵ a (EU) 2018/934⁶⁶.
- (18) Pokud jde o Chorvatsko, představuje toto doporučení, s výjimkou oddílů 2.1 a 2.2, akt navazující na schengenské *acquis* nebo s ním jinak související ve smyslu čl. 4 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2011 a je třeba jej vykládat ve spojení s rozhodnutími Rady (EU) 2017/733⁶⁷.
- (19) Pokud jde o Kypr, představuje toto doporučení, s výjimkou oddílů 2.1 a 2.2, akt navazující na schengenské *acquis* nebo s ním jinak související ve smyslu čl. 3 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2003,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. DEFINICE

Pro účely tohoto doporučení se rozumí:

- (a) „přeshraničním pronásledováním“ policejní operace, při níž příslušníci příslušného donucovacího orgánu členského státu pronásledují v tomto členském státě jednu nebo více osob přistižených při spáchání trestného činu nebo se na něm podílejících, a v průběhu tohoto pronásledování překročí hranici s jiným členským státem a pokračují v pronásledování na území tohoto jiného členského státu;
- (b) „přeshraničním sledováním“ policejní operace, při níž příslušníci příslušného donucovacího orgánu členského státu v rámci vyšetřování trestného činu v tomto členském státě provádějí sledování jedné nebo více osob, které jsou podezřelé ze spáchání trestného činu nebo z účasti na jeho spáchání, nebo které mohou vést k identifikaci nebo vysledování těchto podezřelých osob, a v tomto sledování příslušníci pokračují na území jiného členského státu poté, co sledovaná osoba nebo sledované osoby překročily hranici s tímto jiným členským státem;

acquis jménem Evropské unie, pokud jde o zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob (Úř. věst. L 160, 18.6.2011).

⁶⁴ Rozhodnutí Rady 2011/349/EU ze dne 7. března 2011 o uzavření Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropské unie, zejména pokud jde o justiční spolupráci v trestních věcech a policejní spolupráci (Úř. věst. L 160, 18.6.2011).

⁶⁵ Rozhodnutí Rady 2010/365/EU ze dne 29. června 2010 o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* týkajících se Schengenského informačního systému v Bulharské republice a Rumunsku (Úř. věst. L 166, 1.7.2010, s. 17).

⁶⁶ Rozhodnutí Rady (EU) 2018/934 ze dne 25. června 2018 o uvedení v účinnost některých ustanovení schengenského *acquis* týkajících se Schengenského informačního systému v Bulharské republice a Rumunsku (Úř. věst. L 165, 2.7.2018, s. 37).

⁶⁷ Rozhodnutí Rady (EU) 2017/733 ze dne 25. dubna 2017 o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* týkajících se Schengenského informačního systému v Chorvatské republice (Úř. věst. L 108, 26.4.2017, s. 31).

- (c) „společnými operacemi“ policejní operace, včetně společných hlídek a dalších společných operací v oblasti veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a předcházení trestné činnosti, které v pohraničních oblastech uvnitř EU nebo v jiných oblastech uvnitř Unie společně vykonávají příslušníci příslušných donucovacích orgánů dvou nebo více členských států, přičemž příslušníci z jednoho členského státu působí na území jiného členského státu;
- (d) „jednotným kontaktním místem“ vnitrostátní ústřední orgán odpovědný za mezinárodní policejní spolupráci uvedený v čl. 39 odst. 3 Úmluvy k provedení Schengenské dohody;
- (e) „střediskem policejní a celní spolupráce“ společná organizace pro prosazování práva zaměřená na výměnu informací a poskytování podpory ostatním činnostem donucovacích orgánů v pohraničních oblastech uvnitř EU, kterou členský stát zřídil na základě dvoustranné nebo mnohostranné dohody s jedním nebo více sousedními členskými státy a která se nachází v bezprostřední blízkosti hranic mezi dotýčenými členskými státy;
- (f) „pohraniční oblastí uvnitř EU“ zeměpisná oblast v bezprostřední blízkosti vnitřních hranic mezi členskými státy.

2. ŘEŠENÍ PŘEKÁŽEK V OPERATIVNÍ SPOLUPRÁCI PŘI VÝKONU ČINNOSTI POLICISTŮ V JINÉM ČLENSKÉM STÁTĚ

2.1. Přeshraniční pronásledování:

- (a) Členské státy by měly:
 - i) zajistit, aby druhy trestné činnosti, u nichž lze provádět přeshraniční pronásledování na jejich území, zahrnovaly trestné činy uvedené v příloze tohoto doporučení;
 - ii) umožnit provádění přeshraničního pronásledování na svém území přes pozemní, námořní, říční, jezerní a vzdušné hranice;
 - iii) umožnit pokračování přeshraničního pronásledování na svém území bez jakéhokoli zeměpisného nebo časového omezení až do příchodu svého příslušného donucovacího orgánu;
 - iv) shromažďovat statistiky o přeshraničních pronásledováních, která jejich příslušné donucovací orgány provedly, a každoročně tyto statistiky předkládat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.
- (b) Členské státy by měly příslušníkům příslušného donucovacího orgánu jiného členského státu, kteří provádějí přeshraniční pronásledování na jejich území, umožnit:
 - i) nosit svou služební zbraň a střelivo;
 - ii) používat svou služební zbraň při legitimní sebeobraně a v případě potřeby i při obraně ostatních osob;
 - iii) zastavit, zatknout nebo dočasně zadržet podezřelého, a to i donucovacími prostředky a fyzickou silou, až do příchodu příslušníků příslušných orgánů členského státu, na jehož území se pronásledování uskutečňuje;

- iv) využívat přednostních práv v silničním provozu, která platí v členských státech, kde se pronásledování uskutečňuje;
- v) používat své systémy GPS k tomu, aby jejich vozidla mohla být sledována příslušným donucovacím orgánem dotyčného jiného členského státu.

2.2. Přeshraniční sledování

(a) Členské státy by měly:

- i) zajistit, aby druhy trestné činnosti, u nichž lze provádět přeshraniční sledování na jejich území, zahrnovaly trestné činy uvedené v příloze tohoto doporučení;
- ii) umožnit provádění přeshraničního sledování na svém území ve vztahu k osobám podezřelým ze spáchání jednoho nebo více těchto trestných činů nebo podezřelým z účasti na spáchání těchto činů, ale i ve vztahu k osobám, které mohou vést k identifikaci nebo vysledování těchto podezřelých osob;
- iii) umožnit provádění přeshraničního sledování na svém území přes pozemní, námořní, říční, jezerní a vzdušné hranice;
- iv) umožnit a usnadnit sdružování zdrojů, mimo jiné prostřednictvím krátkodobých nebo dlouhodobých zápůjček založených na společně dohodnutých postupech, s cílem účinněji provádět přeshraniční sledování;
- v) určit své jednotné kontaktní místo jakožto ústřední orgán odpovědný za koordinaci přeshraničního sledování směřujícího dovnitř a vně území státu, včetně toho, že mu umožní zpracovávat a podávat žádosti o povolení 24 hodin denně sedm dní v týdnu;
- vi) shromažďovat statistiky o přeshraničních sledováních, která jejich příslušné donucovací orgány provedly, a každoročně tyto statistiky předkládat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

(b) Členské státy by měly příslušníkům příslušného donucovacího orgánu jiného členského státu, kteří provádějí přeshraniční sledování na jejich území, umožnit:

- i) nosit svou služební zbraň a střelivo;
- ii) používat svou služební zbraň při legitimní sebeobraně a v případě potřeby i při obraně ostatních osob;
- iii) používat technické prostředky nezbytné k provádění přeshraničního sledování, včetně sledovacích zařízení GPS, dronů, audio a video zařízení.

2.3. Společné operace

(a) Členské státy by měly příslušníkům příslušného donucovacího orgánu jiného členského státu, kteří se podílejí na společných operacích prováděných na jejich území, umožnit:

- i) provádět kontroly totožnosti a zadržet každou osobu, která se snaží kontrole totožnosti vyhnout;

- ii) nosit svou uniformu a nosit svou služební zbraň a střelivo;
 - iii) používat své služební zbraně při legitimní sebeobraně a v případě potřeby i při obraně ostatních osob;
 - iv) provozovat svá rádiová zařízení v pohraničních oblastech uvnitř EU.
- (b) Členské státy by měly:
- i) poskytovat příslušníkům příslušných donucovacích orgánů, kteří by se mohli podílet na společných operacích, jazyková školení a odbornou přípravu v oblasti operativních postupů, správního a trestního práva a postupů v trestním řízení jiných členských států používaných v pohraničních oblastech uvnitř EU, a to včetně oblastí boje proti obchodování s lidmi, převaděčství migrantů a prevence a odhalování nelegálního pobytu a přeshraniční trestné činnosti spojené s nelegální migrací či jiných aktivit závažné a organizované trestné činnosti přeshraniční povahy;
 - ii) shromažďovat statistiky o přeshraničních společných hlídkách a operacích, které jejich příslušné donucovací orgány provedly na území jiných členských států, a každoročně tyto statistiky předkládat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

3. PŘESHraniční OPERATIVNÍ POLICEJNÍ SPOLUPRÁCE ZA ÚCELEM BOJE PROTI PŘEVADĚČSTVÍ MIGRANTŮ A PŘESHraniční TRESTNÉ ČINNOSTI SPOJENÉ S NELEGÁLNÍ MIGRACÍ

- (a) Členské státy by měly využívat společné operace v pohraničních oblastech uvnitř EU k:
- i) boji proti převaděčství migrantů;
 - ii) prevenci a odhalování nelegálního pobytu migrantů a přeshraniční trestné činnosti spojené s nelegální migrací.
- (b) Členské státy by měly na vnitrostátní úrovni zajistit koordinaci mezi příslušnými orgány zapojenými do společných operací a orgány zapojenými do dalšího zacházení se státními příslušníky třetích zemí zadržovaných z důvodu nelegálního pobytu, a to zejména použitím mechanismů uvedených v čl. 6 odst. 3 směrnice 2008/115/ES.

4. PŘESHraniční OPERATIVNÍ POLICEJNÍ SPOLUPRÁCE ZA ÚCELEM BOJE PROTI OBCHODOVÁNÍ S LIDMI A IDENTIFIKACE A OCHRANY OBĚTÍ

- (a) Členské státy by měly využívat přeshraniční společné operace v pohraničních oblastech uvnitř EU k:
- i) boji proti obchodování s lidmi;
 - ii) identifikaci a poskytování ochrany a podpory obětem obchodování s lidmi.

5. SPOLEČNÉ POLICEJNÍ A CELNÍ STANICE

- (a) Členské státy by měly rozšířit stávající úkoly svých stávajících středisek policejní a celní spolupráce o:
- i) provádění, podporu a koordinování společných operací v pohraničních oblastech uvnitř EU;
 - ii) vypracovávání společné analýzy přeshraniční trestné činnosti specifické pro jejich pohraniční oblast uvnitř EU a sdílení této analýzy prostřednictvím vnitrostátního jednotného kontaktního místa se všemi ostatními členskými státy a příslušnými agenturami a subjekty Unie, jako je Europol a případně Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF);
 - iii) podporu vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, k níž dochází v jejich pohraničních oblastech uvnitř EU.
- (b) Vzhledem k těmto rozšířeným úkolům by členské státy měly svá stávající střediska policejní a celní spolupráce přejmenovat na společné policejní a celní stanice.

6. KOORDINAČNÍ PLATFORMA PRO SPOLEČNÉ OPERACE

- (a) Členské státy by spolu s Komisí a Europolem měly:
- i) společně zřídit jednotnou koordinační platformu, kde si členské státy mohou navzájem sdělovat své potřeby a prioritní oblasti pro společné operace:
 - v místech, která mají obzvláštní význam pro předcházení trestné činnosti a boj proti ní, jako jsou oblasti se zvýšenou trestnou činností nebo turistické oblasti, které navštěvují turisté z jiných členských států,
 - během hromadných akcí a velkých událostí, které mohou přilákat návštěvníky z jiných členských států, jako jsou velké sportovní akce nebo mezinárodní summity,
 - v případě katastrof a vážných nehod v koordinaci s mechanismem civilní ochrany Unie (UCPM), a zejména s Evropským střediskem odezvy na mimořádné události (ERCC)⁶⁸,
 - v případě dalších aktivit závažné a organizované trestné činnosti přeshraniční povahy;
 - ii) na základě informací poskytnutých příslušnými agenturami Unie a členskými státy a s přispěním svých společných policejních a celních stanic vypracovat společně jednotnou pravidelnou zprávu,

⁶⁸ Během krizí a mimořádných událostí (většinou spojených s katastrofami nebo rozsáhlými nehodami) může kterýkoli dotčený členský stát nebo třetí země požádat o civilní ochranu nebo humanitární pomoc prostřednictvím mechanismu civilní ochrany Unie. Evropské středisko odezvy na mimořádné události (ERCC) poté koordinuje, zprostředkovává a spolufinancuje odezvu členských států na žádost o pomoc ([Evropské středisko odezvy na mimořádné události \(ERCC\) | Evropská civilní ochrana a operace humanitární pomoci \(europa.eu\)](#)).

kteřá analyzuje rizika a potřeby společných operací, již mohou členské státy použít k cílení svých společných operací.

- (b) Členské státy by měly:
- i) poskytovat koordinační platformě informace o všech vážných hrozbách pro veřejný pořádek a bezpečnost, jichž jsou si vědomy, o nadcházejících hromadných akcích a rozsáhlých událostech, které mohou přilákat značný počet návštěvníků z jiných členských států, a o vzorcích mobility svých občanů, zejména v turistických sezónách;
 - ii) určit jednotné kontaktní místo jako vnitrostátní kontaktní místo pro koordinaci těchto společných operací.

7. ZAJIŠTĚNÍ ÚČINNÉHO PŘÍSTUPU K INFORMACÍM A KOMUNIKACI

- (a) Členské státy by měly zajistit, aby příslušníci jejich příslušného donucovacího orgánu, kteří se podílejí na přeshraniční operativní policejní spolupráci, na niž se vztahuje toto doporučení, a kteří jednají na území jiného členského státu:
- i) měli vzdálený a zabezpečený přístup do svých vlastních vnitrostátních databází a do databází Unie a mezinárodních databází prostřednictvím Evropského vyhledávacího portálu, jak povolují jejich vnitrostátní právní předpisy, který jim na území jiného členského státu v rámci uvedených operací umožní vykonávat policejní funkce, jako je provádění kontrol totožnosti;
 - ii) mohli používat zabezpečené komunikační prostředky v reálném čase, které jsou schopné provozu na území jiného členského státu a které jim umožní komunikovat přímo s příslušným donucovacím orgánem svých členských států i s příslušníky příslušných donucovacích orgánů jiného dotčeného členského státu nebo dotčených členských států.
- (b) K zajištění zabezpečené přímé komunikace přes hranice v reálném čase by členské státy měly využívat technická řešení, která bude poskytovat inovační laboratoř Europolu.

8. SPOLEČNÁ ODBORNÁ PŘÍPRAVA A PROFESNÍ ROZVOJ TÝKAJÍCÍ SE PŘESHRANIČNÍ OPERATIVNÍ POLICEJNÍ SPOLUPRÁCE

- (a) Členské státy by měly:
- i) ve spolupráci se sousedními členskými státy vytvořit pro studenty svých policejních škol společná úvodní školení a výměnné programy v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce;
 - ii) upravit a sladit osnovy svých vnitrostátních policejních škol na všech úrovních odborné přípravy tak, aby zahrnovaly akreditované kurzy evropské přeshraniční operativní policejní spolupráce;
 - iii) koncipovat a realizovat profesní dráhy pro studenty policejních škol a policisty, kteří dokončili společné úvodní školení, výměnné programy nebo zvláštní kurzy přeshraniční operativní policejní spolupráce;

- iv) vytvořit společné kurzy a iniciativy dalšího profesního rozvoje pro policisty a kriminalisty v první linii za účelem rozvoje dovedností a znalostí v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce, zejména pokud jde o příslušné právní předpisy, pravidla zapojení, nástroje, techniky, mechanismy, procedury a osvědčené postupy;
- v) zintenzivnit jazykové kurzy pro své policisty, aby se mohli účinně zapojovat do přeshraniční operativní policejní spolupráce;
- vi) přizpůsobit své vzdělávací portfolio prioritám v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce stanoveným v posouzení strategických vzdělávacích potřeb EU (EU-STNA);
- vii) informovat agenturu CEPOL o svých potřebách vzdělávání v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce a podporovat příslušné činnosti agentury CEPOL;
- viii) zvážit možnost vytvoření rozsáhlých a dlouhodobých celoevropských společných vzdělávacích a výměnných programů pro studenty policejních škol a policisty v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce.

9. ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

- (a) Členské státy by měly projednat otázky obsažené v tomto doporučení a pokročit v této oblasti, zejména pokud jde o otázky týkající se jeho provádění.
- (b) Členské státy by ke zlepšení a posílení přeshraniční operativní spolupráce měly plně využít finanční podpory poskytované prostřednictvím Fondu pro vnitřní bezpečnost – policie.
- (c) Do šesti měsíců ode dne přijetí tohoto doporučení by za účelem jeho provedení měly členské státy přijmout nezbytná opatření v souladu s právem Unie, a to včetně případné změny svých vnitrostátních pravidel a dvoustranných a mnohostranných dohod uzavřených s ostatními členskými státy.
- (d) Po roce od data přijetí tohoto doporučení by Komise měla posoudit jeho provádění členskými státy a následně by o tomto posouzení měla zveřejnit zprávu.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*