

Gestor: Ministerstvo vnitra ČR, Odbor fondů
Evropské unie v oblasti vnitřních věcí

Schválil: Mgr. David Votava

Zpracoval: Mgr. Ondřej Houda,
ondrej.houda@mvcz.cz, 974 832 526

Datum: 20. 7. 2018

Verze: 3

Rámcová pozice

(Stanovisko pro Parlament ČR)

Projednávaná věc: Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se jako součást Fondu pro integrovanou správu hranic zřizuje nástroj pro finanční podporu správy hranic a víz (dále jen „návrh nařízení“)

Přípravný orgán Rady: Ad hoc pracovní skupina k finančním nástrojům v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (JHA)

Identifikační čísla dokumentů: 10151/18 + ADD1, JAI 650 FRONT 173 VISA 152 SIRIS 64 CADREFIN 111 IA 208 CODEC 1081, COM(2018) 473 v konečném znění

Stupeň priority pro ČR: Národní prioritá

1) Popis problematiky, včetně stadia projednávání:

Celkový kontext

Dne 2. května 2018 Evropská komise (EK) představila balíček legislativních a nelegislativních návrhů k finančnímu rámci EU na období 2021-2027.

Dále dne 29. května 2018 Evropská komise představila balíček legislativních návrhů k podobě politiky soudržnosti na období 2021-2027. Balíček obsahuje mj. návrh nařízení o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a víz (dále též „CPR“).

Následně dne 12. a 13. června 2018 Evropská komise představila balíčky legislativních návrhů k tematickému celku migrace, hranice a bezpečnost obsahující mj. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se jako součást Fondu pro integrovanou správu hranic zřizuje nástroj pro finanční podporu správy hranic a víz (dále též „BMVI“).

BMVI spolu s Azylovým a migračním fondem (dále též „AMF“) a Fondem pro vnitřní bezpečnost (dále též „ISF“) tvoří nástupce fondů v oblasti vnitřních věcí pro programové

období 2021-2027. Přímo navazuje na Fond pro vnitřní bezpečnost, který byl zřízen pro programové období 2014-2020.

Obecná charakteristika nařízení

Fond pro integrovanou správu hranic přispěje k dalšímu rozvoji společné vízové politiky a zajistí evropskou integrovanou správu hranic na vnějších hranicích zaměřenou na efektivní řízení překračování vnějších hranic. To zahrnuje řešení migračních výzev a případných budoucích hrozeb na těchto hranicích, což přispěje k řešení závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem s cílem zajišťovat vysokou úroveň vnitřní bezpečnosti v Unii při plném dodržování základních práv a zachování volného pohybu osob na jejím území. Členskými státy by nadále měla být poskytována finanční podpora na budování a posílení kapacit v těchto oblastech a na zesílení spolupráce, mimo jiné s příslušnými agenturami Unie. Fond bude rovněž hrát důležitou úlohu, pokud jde o zajištění větší jednotnosti při provádění celních kontrol na vnějších hranicích, protože bude zaměřen na stávající rozdíly mezi členskými státy plynoucí z jejich zeměpisné polohy a z rozdílů v kapacitách a dostupných zdrojích. Vzhledem k výše uvedenému budou navrhovaný Fond pro integrovanou správu hranic (IBMF) tvořit dva nástroje: nástroj pro finanční podporu správy hranic a víz a nástroj pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly.

Tento návrh nařízení se týká pouze nástroje pro správu hranic a víz. Souběžně EK předkládá samostatný návrh na zřízení nástroje pro vybavení pro celní kontroly.

Finanční pravidla a pravidla pro administraci BMVI jsou stanovena v návrhu CPR, které by mělo být společné pro sedm fondů prováděných v režimu sdíleného řízení (tj. evropské strukturální a investiční fondy a fondy v oblasti vnitřních věcí).

Pro provádění BMVI Evropská komise navrhla finanční krytí (celkové zdroje) ve výši 8 mld. EUR v běžných cenách.

Pro zajištění podpory priorit Unie ve všech zúčastněných státech a předvídatelnosti jejich financování by měl být BMVI prováděn především v režimu sdíleného řízení členskými státy a Evropskou komisí. Tento režim je doplněn o přímé – a v omezeném rozsahu i nepřímé – řízení.

Těmto předpokladům odpovídá i návrh rozdělení celkových zdrojů BMVI. 60 % celkových zdrojů by mělo jít na programy členských států prováděné v rámci sdíleného řízení a 40 % celkových zdrojů by mělo jít na tematický nástroj, tj. na specifické akce na vnitrostátní nebo nadnárodní úrovni, akce Unie a mimořádnou pomoc.

Finanční prostředky určené pro programy členských států by měly být rozděleny na základě tohoto vážení: 30 % na vnější pozemní hranice, 35 % na vnější námořní hranice, 20 % na letiště a 15 % na konzulární úřady. Pokud jde o správu hranic, bude rozdělení zdrojů na vnější námořní a na vnější pozemní hranice každého členského státu vycházet z délky těchto vnějších hranic a tlaku na ně (70 %). Jedním z koeficientů pro rozdělení zdrojů na tyto hranice bude také pracovní zátěž na vnějších námořních a pozemních hranicích (30 %). Zdroje pro letiště budou rozděleny na základě pracovní zátěže členských států na jejich letištích. Pokud jde o zdroje na konzulární úřady, 50 % zdrojů bude rozděleno s přihlédnutím k počtu konzulárních úřadů a zbývajících 50 % podle zátěže na těchto konzulárních úřadech v souvislosti s řízením vízové politiky. (pozn. *alokační klíč je v zásadě totožný s klíčem pro programové období 2007-2013 a 2014-2020*).

Návrh nařízení navrhuje poskytnout členským státům 5/6 finančního krytí určeného na programy členských států na začátku programového období a současně zachovat možnost toto finanční krytí pravidelně doplňovat. Návrh nařízení dále předpokládá, že v polovině období bude mezi programy členských států rozdělena zbývající částka ve výši 1/6 finančního krytí určeného na programy členských států. Nárok členského státu na získání dodatečného finančního krytí v polovině období je podmíněn splněním kritéria o pokrytí nejméně 10 % počátečního přidělu na program žádostmi o platby.

Jak je již uvedeno výše, tak 40 % celkových zdrojů by mělo být řízeno prostřednictvím tematického nástroje, z něhož by mělo být pravidelně financováno několik akcí. Akce v rámci tematického nástroje by měly být programovány prostřednictvím ročních nebo víceletých pracovních programů přijatých prováděcím rozhodnutím Komise.

Rovněž bude z nástroje nadále v souladu s povinnostmi EU podporováno fungování zvláštního režimu průjezdu uplatňovaného Litvou, který této zemi kompenzuje ušlé poplatky z průjezdních víz a kryje dodatečné náklady vynaložené Litvou.

Návrh nařízení počítá s příspěvkem z rozpočtu Unie nepřesahujícím 75 % celkových způsobilých výdajů na projekt. S vyšším příspěvkem se počítá u specifických akcí, vybraných akcí, operační podpory a mimořádné pomoci.

Podrobný popis jednotlivých ustanovení návrhu:

Kapitola I – Obecná ustanovení navrhovaného nařízení stanoví jeho účel, oblast působnosti a klíčové definice. Stanoví také cíle nařízení. Navrhovaná oblast působnosti těchto článků vychází v převážné míře z platného nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro vnější hranice a víza v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost, avšak zohledňuje nový vývoj politik, například zřízení Evropské pohraniční a pobřežní stráže, včetně Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, modernizaci společné vízové politiky a rozvoj nových rozsáhlých informačních systémů a jejich interoperability. Velký důraz se klade na podporu akcí s evropským rozměrem.

Kapitola II – Finanční a prováděcí rámec stanoví obecné zásady pro podporu poskytovanou podle tohoto nařízení a zdůrazňuje význam souladu a doplňkovosti s příslušnými nástroji financování z EU. Stanoví způsoby poskytování podpory v případě akcí podporovaných podle tohoto nařízení: sdílené, přímé a nepřímé řízení. Navrhovaná kombinace způsobů poskytování podpory vychází z kladných zkušeností s touto kombinací při provádění aktuálního nástroje financování.

- První oddíl této kapitoly obsahuje společná ustanovení. Návrh uvádí výši finančního krytí nástroje a jeho využívání prostřednictvím různých způsobů provádění.
- Druhý oddíl popisuje prováděcí rámec pro část nástroje v režimu sdíleného řízení, zejména pokud jde o programy členských států. Stanoveny jsou i podmínky týkající se akcí podporovaných podle tohoto nařízení, například akcí souvisejících s nákupem vybavení nebo odbornou přípravou. V tomto oddílu jsou uvedena podrobná pravidla pro přezkum programů členských států v polovině období i pro provádění specifických akcí a operační podpory, včetně zvláštního režimu průjezdu.
- Třetí oddíl obsahuje ustanovení týkající se akcí prováděných v rámci přímého a nepřímého řízení, zatímco čtvrtý oddíl obsahuje ustanovení týkající se mimořádné

pomoci, která může být poskytována prostřednictvím sdíleného, přímého nebo nepřímého řízení.

- Pátý, závěrečný oddíl této kapitoly obsahuje potřebná ustanovení o hodnocení a o požadavcích na monitorování, podávání zpráv, informace a komunikaci.

Kapitola III – Závěrečná ustanovení obsahuje ustanovení týkající se přenesení pravomoci přijímat akty v přenesené pravomoci na Komisi a ustanovení o postupu projednávání ve výborech. Dále se stanoví, že toto nařízení bude závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech od 1. ledna 2021.

Návrh nařízení obsahuje tyto přílohy:

Příloha I – Kritéria pro přidělování finančních prostředků na programy v rámci sdíleného řízení

Příloha II – Prováděcí opatření

Příloha III – Rozsah podpory

Příloha IV – Akce způsobilé k vyšší míře spolufinancování v souladu s čl. 11 odst. 2 a čl. 12 odst. 14

Příloha V – Hlavní ukazatele výkonnosti podle čl. 25 odst. 1

Příloha VI – Typy intervence

Příloha VII – Akce způsobilé k operační podpoře

Příloha VIII – Ukazatele výstupů a výsledků uvedené v čl. 25 odst. 3

2) Pozice ČR:

ČR v obecné rovině návrh nařízení vítá. Zejména oceňuje skutečnost, že všechna tři nařízení zřizující fondy v oblasti vnitřních věcí (ISF, AMF, BMVI) jsou shodně strukturovaná a jasně formulovaná, což přispívá přehlednosti a transparentnosti textu. Dále ČR oceňuje přesnější specifikaci podporovatelných akcí, což omezí případné budoucí spory ohledně interpretace (co je možné podpořit a co nikoli) a eliminuje tak riziko vzniku nezpůsobilých výdajů. S ohledem na skutečnost, že vyjednávání probíhají o všech nařízeních zvlášť, bude se ČR snažit dosáhnout toho, aby horizontální témata zůstala ve všech nařízeních ošetřena stejně a případné vyjednávání neznamenal vícekolajnost pro různé fondy.

S ohledem na bezpečnostní a migrační situaci a její důležitost ČR podporuje odpovídající navýšení prostředků. ČR vítá snahu Evropské komise o zvýšení flexibility, tj. zavedení nových mechanismů, například tematického nástroje či přezkumu v polovině období. Přesto bude ČR požadovat, aby Evropská komise blíže specifikovala konzultační mechanismus v rámci přípravy ročních a víceletých programů a alokace finančních prostředků v rámci mimořádné pomoci. U financování akcí z tematického nástroje bude ČR požadovat konzultace Rady, popř. ustanovení možnosti, kdy by Rada po vyhodnocení krizové situace mohla dát doporučení na financování jednotlivých opatření.

ČR je znepokojena z jejího pohledu zavádějícími informacemi uvedenými v důvodové zprávě návrhu nařízení, které hovoří o zjednodušení pravidel, které přinese CPR. CPR bude znamenat pro fondy v oblasti vnitřních věcí výrazné zvýšení administrativní zátěže, které nevyváží ani některé drobné prvky zjednodušení. ČR bude požadovat po Evropské komisi

vysvětlení, proč vytvořila společné nařízení pro sdílené řízení a jaké přínosy v tomto kroku spatřuje a zejména pak, jakým způsobem přinese CPR deklarované zjednodušení pro fondy v oblasti vnitřních věcí. ČR obecně podporuje snahu EK o harmonizaci pravidel, ovšem s ohledem na zahrnutí sedmi různých fondů pod jedno nařízení bude snahou ČR zajistit, aby návrh dostatečně zohledňoval specifika jednotlivých fondů (nástrojů) a také jejich dosavadní právní rámec tak, aby zbytečně nedocházelo k neúměrnému nárůstu administrativní zátěže. Pokud to nebude možné, zváží ČR v případě oblasti vnitřních věcí podporu jiných členských států o vytvoření samostatného nařízení, které by rámcově vycházelo z obecného nařízení, nicméně by zahrnovalo specifika pro AMIF, ISF a BMVI. V každém případě však ČR nebude bránit snaze jiných členských států o vytvoření takového samostatného nařízení.

V rámci návrhu nařízení ČR pozitivně vnímá jasnější definici cílů a oblastí podpory oproti současnému ISF. ČR dále oceňuje rozšíření principu operační podpory také pro ISF. K návrhu alokačního klíče zatím Česká republika zaujímá neutrální postoj, neboť nejsou k dispozici statistická data, na základě kterých by bylo možno posoudit, zda přinese alokační klíč výraznou změnu oproti současnosti, či nikoli.

V návrhu nařízení vnímá ČR několik problematických částí, z nichž nejdůležitější jsou tyto:

- ČR bude po EK požadovat vysvětlení, proč Fond pro integrovanou správu hranic tvoří dva nástroje, jaké mezi nimi budou vazby, jaký bude mít toto uspořádání vliv např. na vykazování a proč nebyla zvolena cesta dvou fondů (čl. 1);
- Nařízení BMVI by nemělo předpokládat posilování agentury EBCGA nad rámec stanoveného mandátu. Dle výsledků závěrů Evropské rady by mělo dojít k dalšímu posílení podpůrné role agentury, avšak toto posílení by mělo být řešeno na příslušejících expertních skupinách, nikoliv v rámci diskuse o BMVI;
- V rámci cílů fondu v čl. 3, respektive v Příloze č. 2 (bod 1 a) i) se hovoří o zlepšování ochrany hranic pouze v souladu s čl. 4 písm. a) Nařízení (EU) 2016/1624, ačkoli je cílem nástroje podporovat integrovanou správu hranic obecně a dle čl. 2 je vymezena jako celý čl. 4 Nařízení 2016/1624. ČR požaduje uchovat i v příloze II odkaz na celý článek 4 Nařízení 2016/1624;
- ČR vítá snahu EK zpřesnit podporované oblasti a z důvodu vytvoření samostatného nástroje pro podporu celních aktivit vyloučit z BMVI podporu celních záležitostí. ČR nicméně nesouhlasí s formulací, kdy vyloučeno z podpory má být pořízení vybavení, u něžž je jedním z cílů nebo účinků kontrola zboží (čl. 4, odst. 3, písm. c, bod 2). Tato definice je příliš široká a ve své podstatě pod ni bude spadat téměř veškeré vybavení policistů zasahujících na hranicích, jelikož i při kontrole osob dochází ke kontrole např. převážených zavazadel, která mohou být považována za zboží. ČR tedy bude požadovat vypuštění tohoto bodu, neboť body 1 a 3 jsou dostatečné pro dosažení účelu.
- ČR požaduje vysvětlení a případně dopracování dovětky v čl. 4, který stanoví, že v případě mimořádné situace je možné nezpůsobilé akce považovat za způsobilé. Zcela chybí popsání mechanismu, jakým bude určeno, že je situace mimořádná, kdo rozhodne apod.
- Z nástroje je možné podporovat Schengenský informační systém (dále jen „SIS“). Tento systém byl doposud podporován z nástroje pro správu hranic, nařízení BMVI jeho podporu taktéž obsahuje (Příloha II), zároveň je však financování SIS umožněno i

v rámci ISF. ČR bude požadovat vysvětlení, zda bude možné financovat SIS z ISF i BMVI dle rozhodnutí členského státu, nebo zda bude existovat nějaký jiný klíč. ČR bude vystupovat proti variantě, která by přinesla zvýšení administrativní zátěže (např. ve formě povinného dělení výdajů mezi oba nástroje).

- ČR se staví proti návrhu, aby nerozdělené prostředky určené pro národní obálky členských států v polovině období byly v případě nerozdělení realokovány do obálky Evropské komise.
- ČR má výhrady k současnému znění článku 12 – Programování
 - bod 7 přikazuje členskému státu stanovit jako prioritu programu veškeré nedostatky zjištěné v rámci schengenského hodnocení a hodnocení zranitelnosti. Tato formulace neumožňuje členskému státu financovat odstranění nedostatků z národních zdrojů, což může být z časových i jiných důvodů v některých případech efektivnější řešení. ČR má zároveň obavy, aby důraz na zapracovávání schengenského hodnocení a hodnocení zranitelnosti nebyl v důsledku demotivující pro členské státy, pokud se jedná o naplňování národní odpovědnosti za ochranu příslušných úseků vnějších hranic.
 - bod 12 bude znamenat další nárůst administrativní zátěže. ČR bude chtít po EK vysvětlení, jakým způsobem si představuje fungování tohoto opatření a jaké toto opatření bude mít vliv na prodloužení procesů souvisejících s nákupy zejména s ohledem na pravidlo n+2.
 - bod 14 ČR nevidí důvod, proč dále omezovat zaměření národních programů a určovat jejich prioritní zaměření. Cíle a nástroje na jejich dosažení jsou jasně popsány v čl. 3 a 4 a přílohách II, III a IV. Toto ustanovení může výrazně limitovat specifické potřeby jednotlivých členských států a může vést k neefektivnímu vynakládání výdajů na pro daný stát neprioritní oblasti.
- Pokud se jedná o technická a operativní opatření uvnitř schengenského prostoru, která se týkají ochrany hranic a mají lépe řešit nedovolené přistěhovalectví a bojovat proti přeshraniční trestné činnosti (Příloha II – odst. 1, ale i Příloha III) – jsou sice součástí IBM dle čl. 4 nařízení o EBCG, jejich implementace v praxi však nesmí být v rozporu se zrušením kontrol na vnitřních hranicích (nesmí mít účinek rovnocenný zakázaným hraničním kontrolám na vnitřních hranicích), a vést tak k „Schengenu s kontrolami“. ČR bude po EK požadovat ubezpečení, že toto ustanovení nepovede k financování kontrol uvnitř Schengenského prostoru.
- Vyjasnění řady technických detailů (čl. 5 – způsobilé subjekty, čl. 8 odst. 3 a 4 – vyjasnění vazby na „odůvodněné stanovisko“, čl. 11 odst. 6 a 7 stanovování míry spolufinancování Evropskou komisí, čl. 14 přesná pravidla specifických akcí)
- Oproti ostatním fondům sdíleného řízení dle Obecného nařízení zůstala AMF, ISF a BMVI povinnost vyplňovat výroční zprávy o výkonnosti. Vzhledem k velkému nárůstu administrativní zátěže požaduje ČR tuto povinnost vypustit (čl. 27) a zachovat jen schvalování závěrečné zprávy.

V kontextu výše uvedeného bude ČR při vyjednávání prosazovat zejména tyto pozice:

- I. **Neomezovat národní programy dodatečnými povinnostmi, které jdou nad rámec cílů Nástroje a rozsahu podpory.**

- II. **Vyjasnění překryvu s celním nástrojem a zajištění, aby nedošlo k zbytečnému omezení pořízování vybavení pro příslušníky pohraniční stráže při výkonu ochrany hranice.**
- III. **Vyjasnění překryvu s ISF.**
- IV. **Zajištění dostatečného financování spuštění a provozu projednávaných IT systémů.**

3) Dopad na právní řád ČR: Nařízení EU je přímo aplikovatelné do právního řádu ČR. Nemá další dopad na právní řád.

4) Dopad na státní rozpočet: Návrh samotný nemá přímý dopad na státní rozpočet; dopad na státní rozpočet však bude mít počínaje rokem 2021 až výsledek jednání k nařízení i jednání k víceletému finančnímu rámci EU, přičemž klíčovými faktory budou zejména objem rozpočtu EU, výše alokace pro ČR na řízení migračních toků a podmínky čerpání, včetně zejména výše národního spolufinancování a způsobilosti DPH.

Ačkoliv navrhované fondy budou zahrnovat i prostředky na technickou podporu implementace, očekává se, že bude zapotřebí zapojit další prostředky ze státního rozpočtu na pokrytí mzdových nákladů na zaměstnance příslušných orgánů, které budou zapojeny do implementace těchto nástrojů z důvodu nárůstu administrativní zátěže oproti současnému programovému období a nutnosti zajištění dalších agend, tak jak je stanovuje CPR.

5) Další relevantní dopady (např. na ŽP, hospodářské, sociální apod.):

Nepředpokládají se žádné negativní dopady na oblast hospodářskou, sociální ani životního prostředí.

6) Pozice zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samosprávy, nevládních organizací a případně dalších osob: Nejsou známy.

7) Pozice EK a EP: EK je předkladatelem, pozice EP není známa.

8) Pozice členských států: Pozice členských států nejsou zatím známy.

9) Projednání v Parlamentu ČR: Návrh nařízení byl Výborem pro záležitosti EU Senátu PČR vybrán k projednávání usnesením č. 218 ze dne 20. června 2018.

10) Procedurální otázky:

- a) **Právní základ:** čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, Hlava V - Prostor svobody, bezpečnosti a práva Smlouvy o fungování Evropské unie - zejména články 77, 79 a 80;
- b) **Postup projednávání:** řádný legislativní postup se spolurozhodováním Evropského parlamentu;
- c) **Hlasovací procedura:** kvalifikovaná většina v Radě.