

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

Schválil: Mgr. David Votava

Zpracoval: Mgr. Ondřej Houda,
ondrej.houda@mvcr.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 zřizuje Fond pro vnitřní bezpečnost (dále jen „návrh nařízení“)

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

Identifikační čísla dokumentů: 10154/18 + ADD 1, JAI656, FRONT 176, ENFOPOL 325, CADREFIN 115, IA 212, CT 114, CODEC 1083, COM(2018) 472 v konečném znění

Stupeň priority pro ČR: Národní prioritita

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 zřizuje Fond pro vnitřní bezpečnost (dále též „ISF“).

ISF spolu s Azylovým a migračním fondem (dále též „AMF“) a Fondem pro integrovanou správu hranic - Nástrojem pro finanční podporu správy hranic a víz (dále též „BMVI“) 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 vnitřní bezpečnost bude mít tři nové cíle zaměřené na posílení: 1) výměny informací mezi orgány prosazujícími právo EU; 2) přeshraničních společných operací a 3) kapacit pro prevenci trestné činnosti a boj proti ní a potírání radikalizace.

Finanční pravidla a pravidla pro administraci ISF 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 ISF Evropská komise navrhla finanční krytí (celkové zdroje) ve výši 2,5 mld. EUR v běžných cenách.

Pro zajištění podpory priorit Unie ve všech zúčastněných státech a předvídatelnosti jejich financování by měl být ISF 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 ISF. 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, mimořádnou pomoc.

Finanční prostředky na programy členských států by měly být přidělovány na základě distribučního klíče podle tří kritérií: 1) hrubý domácí produkt, 2) velikost území a 3) počet obyvatel státu. Navrhuje se vážit tato kritéria tímto způsobem: 45 % nepřímo úměrně k hrubému domácímu produktu, 40 % v poměru k počtu obyvatel a 15 % v poměru k velikosti území členského státu. *(pozn.: distribuční klíč vychází z klíče použitého pro ISF 2014-2020, byl zjednodušen a byly z něj odstraněny parametry související s počtem cestujících na letištích a v přístavech a tuny odbaveného nákladu, které měly celkem 25% váhu. Tato váha byla rozdělena ve prospěch počtu obyvatel (původně 30 %, nyní 40 %), rozlohy (původně 10 %, nyní 15 %) a HDP (původně 35 %, nyní 45 %).*

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 přídělu 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.

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 rovněž cíle nařízení a rozsah podpory, která má být poskytnuta. Navrhovaný rozsah působnosti těchto článků převážně vychází ze stávajícího nařízení pro Fond pro vnitřní bezpečnost – Policie, přičemž zohledňuje vývoj nových politik, jako jsou například Evropský program pro bezpečnost, boj proti terorismu, závažné a organizované trestné činnosti a kyberkriminalitě a nová agenda pro interoperabilitu.

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. Tato kapitola dále stanoví způsoby poskytování podpory v případě akcí podporovaných podle tohoto nařízení: sdílené, přímé a nepřímé řízení.

- První oddíl této kapitoly stanoví finanční rámec. Návrh uvádí výši finančního krytí fondu a jeho využívání prostřednictvím různých způsobů provádění.
- Druhý, třetí a čtvrtý oddíl popisuje prováděcí rámec pro tento fond, jako jsou například programy Komise a členských států. Stanoveny jsou i podmínky týkající se akcí podporovaných podle tohoto nařízení, například akcí související s nákupem vybavení a odbornou přípravou. V tomto oddílu jsou uvedena podrobná pravidla pro přezkum programů členských států v polovině období i pro provádění specifických akcí, akcí Unie, poskytování mimořádné pomoci a technické pomoci, provádění operací kombinování zdrojů a operační podpory.
- Pátý a závěrečný oddíl obsahuje potřebná ustanovení týkající se výročních zpráv o výkonnosti předkládaných členskými státy, monitorování a hodnocení.

Kapitola III – Přejídná a závěrečná ustanovení obsahuje ustanovení týkající se přenesení pravomoci přijímat akty v přenesené pravomoci na Komisi a ustanovení o postupu projednávání ve výborech. Je v ní uvedeno datum vstupu navrhovaného nařízení v platnost a také skutečnost, že toto nařízení bude závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech v souladu se Smlouvami 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 – Akce, které bude fond podporovat v souladu s článkem 4

Příloha IV – Akce způsobilé k vyšší míře spolufinancování v souladu s čl. 11 odst. 2 a čl. 12 odst. 6

Příloha V – Hlavní ukazatele výkonnosti podle čl. 24 odst. 1

Příloha VI – Typy intervence

Příloha VII – Akce způsobilé k operační podpoře

Příloha VIII – Ukazatele výstupů a výsledků uvedené v čl. 24 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 k 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 neznamenalo vícekolejnost pro různé fondy.

S ohledem na bezpečnostní situaci a její důležitost ČR podporuje odpovídající navýšení prostředků.

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. Dále ČR 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 je proti tomu, aby bylo striktně stanoveno, že převažující formou posilování kapacit v oblasti potírání a předcházení trestné činnosti, včetně terorismu, je užší spolupráce mezi veřejnými orgány, občanskou společností a soukromými partnery. ČR proto bude navrhopvat vypuštění části ustanovení v čl. 3 odst. 2 písm. c) návrhu nařízení (text „zejména prostřednictvím užší spolupráce mezi veřejnými orgány, občanskou společností a soukromými partnery ve všech členských státech.“).

- V rámci cílů fondu v čl. 3, respektive v Příloze č. 2 se hovoří o podpoře Schengenského informačního systému. Tento systém byl doposud podporován z nástroje pro správu hranic, nařízení BMVI jeho podporu taktéž obsahuje. 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).
- V Příloze III oproti současnosti chybí důraz na podporu výměny informací mezi policejními či jinými sbory, např. formou styčných důstojníků či výměnných pobytů. ČR bude prosazovat, aby byla podpora takovýchto akcí možná.
- ČR vítá snahu Evropské komise zamezit využívání ISF pro nákupy běžných policejních pomůcek, nicméně ČR se domnívá, že formulace „běžné vybavení“ (čl. 4, odst. 3 písm. b)) by měla být jasněji definována. Při takto vágní formulaci hrozí v budoucnu zpochybňování provedených výdajů ze strany kontrolních orgánů, kdy jedné ze stran se může prostředek jevit jako běžný a jiné nikoli.
- 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.
- 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 zásadně odmítá současné znění článku 12 – Programy
 - ČR je proti stanovení limitu na pořízení vybavení, infrastruktury a zařízení, které návrh stanovuje na 15 % alokace. Z pohledu ČR není toto omezení odůvodněné, pakliže je cílem Fondu boj se závažným a organizovaným zločinem, je nezbytné, aby bylo možné financovat i nástroje pro boj s ním. ČR bude prosazovat vypuštění tohoto ustanovení (čl. 12, odst. 4). Ústupovou variantou je navýšení procentního podílu.
 - ČR nevidí důvod, proč dále omezovat zaměření národních programů (čl. 12 odst. 5) 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. Obdobně nevidí ČR důvod pro zaměření se na akce z přílohy IV (tj. prevence radikalizace a IT interoperabilita), toto ustanovení může výrazně limitovat specifické potřeby jednotlivých členských států a může vést k neefektivnímu vynakládání výdajů na pro daný stát neprioritní oblasti.
- Vyjasnění řady technických detailů (čl. 5 – způsobilé subjekty, čl. 11 odst. 6 a 7 stanovování míry spolufinancování Evropskou komisí, čl. 14 přesná pravidla specifických akcí)
- V případě tematického nástroje není oproti AMF a IBMV stanoveno, jak je definována mimořádná situace dle čl. 22. ČR požaduje zpřesnění tohoto článku tak, aby bylo

zřejmé a transparentní, kdy je možné tuto podporu využít. Toto zpřesnění je třeba provádět ve vazbě na čl. 4, tak aby nedošlo k duplicitní úpravě.

- Oproti ostatním fondům sdíleného řízení dle CPR zůstala AMF, ISF a BMVI povinnost vyplňovat výroční zprávy o výkonnosti. Vzhledem k velkému nárůstu administrativní zátěže požaduje ČR tuto povinnost vypustit (čl. 26) 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 Fondu a rozsahu podpory, zejména bude ČR prosazovat odstranění limitů na pořízení vybavení, zařízení a prostředků.**
- II. Vyjasnění překryvu s BMVI.**
- III. Vyjasnění pravidel pro tematický nástroj, zejména pak zpřesnění některých definic jako je mimořádná situace apod.**

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:

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 (SFEU), zejména články 82, 84 a 87 SFEU;
- b) **Postup projednávání:** řádný legislativní postup se spolurozhodováním Evropského parlamentu;
- c) **Hlasovací procedura:** kvalifikovaná většina v Radě.