



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 1 April 2011

8392/11

**Interinstitutional File:
2010/0347 (APP)**

**FREMP 27
JAI 201
COSCE 6
COHOM 87
COEST 107
FIN 216
PARLNAT 105**

OPINION

from: The Parliament of the Czech Republic, Chamber of Deputies

date of receipt: 26 March 2011

to: Council

Subject: Proposal for a Council Decision amending Decision (2008/203/EC) of 28 February 2008 implementing Regulation (EC) No 168/2007 as regards the adoption of a Multi-annual Framework for the European Union Agency for Fundamental Rights for 2007-2012

Doc. 17564/10 FREMP 47 JAI 1054 COSCE 29 COHOM 284 COEST 382
FIN 707

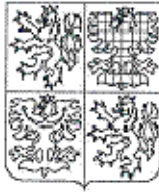
[COM(2010) 708 final]

- *Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

Delegations will find attached the above mentioned Opinion.

Encl.

¹ This opinion is available in English on the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>



PARLIAMENT
OF THE CZECH REPUBLIC
Chamber of Deputies
Jan Bauer
Chairman
Committee for European Affairs

Prague, 24th March 2011

Dear Mr. President,

I would like to inform you about the opinion of the Committee for European Affairs of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic on the Proposal for a Council Decision amending Decision (2008/203/EC) of 28 February 2008 implementing Regulation (EC) No 168/2007 as regards the adoption of a Multiannual Framework for the European Union Agency for Fundamental Rights for 2007 – 2012 /Council No. 17564/10, COM(2010) 708/.

The respective document was included in the agenda of the 11th session of the Committee for European Affairs and was scrutinized on 24th February 2011. According to the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies a Director of the Conceptual and institutional Department of European Affairs Section on the Office of the Government was present at the session to introduce the preliminary government's framework position.

After the hearing of the rapporteur's review and after the discussion the Committee has adopted the resolution No. 74 which is enclosed to this letter. According to this resolution the Committee i. a. considers that the possible extension of competence of the Agency to the area of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation should be done by amendment of the Founding Act, i. e. Council Regulation (EC) No 168/2007, and not in the manner suggested by the European Commission by amendment of the multi-annual framework, i. e. by amendment of the Council regulation No. 2008/203/EC.

According to the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies the resolution of the Committee for European Affairs is deemed to be the opinion of the Chamber of Deputies.

Yours sincerely,

Enclosure

Mr. José Manuel Barroso
President of the European Commission

Brussels

Parliament of the Czech Republic, Chamber of Deputies, Sněmovni 3, 118 26 Praha 1
tel.: +420-257 173 411, fax: +420-257 173 415
<http://www.psp.cz/vez>

PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC
Chamber of Deputies
Committee for European Affairs

Resolution No. 74

11th session on 24th February 2011

Proposal for a Council Decision amending Decision (2008/203/EC) of 28 February 2008 implementing Regulation (EC) No 168/2007 as regards the adoption of a Multi-annual Framework for the European Union Agency for Fundamental Rights for 2007 – 2012 /Council No. 17564/10, COM(2010) 708/.

Enclosure of the Resolution:

Committee for European Affairs

1. takes into account the submitted proposal and the government's general position regarding the document
2. has a restrained position to the proposed extension of the European Union Agency for Fundamental Rights in the area of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation
3. welcomes the position of the Legal Service of the European Council regarding the proposal in relation to the doubts concerning the legal basis of the proposal and the possibility of extending the competence of the Agency
4. disagrees with the opinion of the European Commission that only amending the EU primary law and creating new powers of the Union automatically leads to extension of the competence already adopted under the standards of the secondary law
5. considers that the possible extension of the competence of the Agency to the area of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation should be done by amendment of the Founding Act, i. e. Council Regulation (EC) No. 168/2007, and not in the manner suggested by the European Commission by amendment of the multi-annual framework, i. e. by amendment of the Council regulation No. 2008/203/EC
6. suspends the discussion of the submitted proposal regarding the above mentioned doubts concerning the legal basis of the submitted proposal and a possibility of extending of the competence of the Agency
7. authorizes the chairman of the committee to inform the European Commission about this resolution

Parliament of the Czech Republic, Chamber of Deputies, Sněmovní 3, 118 26 Praha 1
tel.: +420-257 173 411, fax: +420-257 173 415
<http://www.psp.cz/vez>

*Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2011
6. volební období*

74.

USNESENÍ

*výboru pro evropské záležitosti
z 11. schůze konané dne 24. února 2011*

k Návrhu rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí Rady 2008/203/ES ze dne 28. února 2008, kterým se provádí nařízení (ES) č. 168/2007, pokud jde o přijetí víceletého rámce na roky 2007 – 2012 pro Agenturu Evropské unie pro základní práva /kód dokumentu 17564/10, KOM(2010) 708 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace ředitelky Odboru koncepčního a institucionálního Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády JUDr. Lenky Pítrové, CSc., po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jany Suché a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Jana Suchá v. r.
zpravodajka výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru

Návrh rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí Rady 2008/203/ES ze dne 28. února 2008, kterým se provádí nařízení (ES) č. 168/2007, pokud jde o přijetí víceletého rámce na roky 2007 – 2012 pro Agenturu Evropské unie pro základní práva

KOM(2010) 708 V KONEČNÉM ZNĚNÍ, KÓD RADY 17564/10

Interinstitucionální spis 2010/0347/APP

- **Právní základ:**
Článek 352 SFEU.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
7. 12. 2010
- **Datum projednání ve VEZ:**
24. 2. 2011 (1. kolo)
- **Procedura:**
Zvláštní legislativní postup (souhlas EP). Jednomyslnost v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 6. ledna 2011, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 18. 1. 2011 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Předkládaný návrh rozhodnutí Rady se týká **rozšíření působnosti Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA) na oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráci** (bývalý tzv. třetí pilíř). Agentura je jednou z expertních agentur Unie¹ se sídlem ve Vídni, která byla založena v roce 2007 na základě nařízení (ES) č. 168/2007. Navrhované rozšíření působnosti agentury dle Komise přispěje k naplnění cílů Unie (soulad opatření přijímaných Unii a jejich provádění s Listinou základních práv). Dle vyjádření Komise rovněž z veřejné konzultace se zúčastněnými stranami vyplynulo, že si tyto přejí, aby se působnost agentury rozšířila o výše uvedenou oblast.
- **Obsah a dopad:**
I. obsahová rovina – rozšíření působnosti agentury
Činnosti, které agentura vykonává jsou vymezeny nařízením (ES) č. 168/2007 (čl. 4). Agentura apř. shromažďuje, analyzuje a šíří důležité, objektivní, spolehlivé a srovnatelné informace a daje získané od členských států, orgánů a institucí EU, nevládních

¹ Funkce agentury je pouze poradní. Přestože nevydává právně závazná rozhodnutí, její závěry mohou mít vliv na některá rozhodování orgánů EU a členských států (případně i kandidátských zemí).

organizací, třetích zemí či mezinárodních organizací, provádí a podporuje vědecké výzkumy, šetření, studie apod., sestavuje a zveřejňuje závěry a svá stanoviska ke konkrétní problematice, ve spolupráci s členskými státy a Komisí vyvíjí metody a normy pro zlepšení srovnatelnosti, objektivitu a spolehlivost údajů, zveřejňuje výroční zprávy o problematice základních práv, vypracovává komunikační strategii a podporuje dialog s občanskou společností, atd.

V současné době je působnost agentury vymezena rozhodnutím Rady 2008/203/ES na následující oblasti: rasismus, xenofobie, odškodnění obětí, práva dětí, azyl, přistěhovalectví a integrace přistěhovalců, víza a ochrana hranic, účast občanů Unie na jejím demokratickém fungování, informační společnost (zejména ochrana osobních údajů), přístup k účinnému a nezávislému soudnictví, diskriminace na základě pohlaví, rasy, etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku, sexuální orientace nebo diskriminace menšin a vícenásobná diskriminace (kombinace výše uvedeného). Komise v předkládaném dokumentu navrhuje rozšířit působnost agentury dále na oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráci.

Stanovisko vlády ČR:

ČR se k navrhovanému rozšíření staví zdrženlivě, působení agentury v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce by považovala za velice citlivé z hlediska státní svrchovanosti. Uvítala by přesvědčivější doložení přidané hodnoty takového rozšíření a především důkladnější diskusi o tom, zda by k rozšíření působnosti mělo vůbec dojít.

II. právní rovina – právní základ a pravomoc Unie, právní forma návrhu

Agentura byla založena nařízením (ES) č. 168/2007, jehož právním základem byl čl. 308 SES (Smlouva o založení evropského společenství)¹. Na základě čl. 5 uvedeného nařízení Rada stanoví prostřednictvím víceletého rámce oblasti činnosti agentury. Čl. 308 SES umožňoval za určitých podmínek k naplnění cílů Společenství v rámci společného trhu (tj. bývalý tzv. první pilíř) přijetí opatření (např. tedy zřízení agentury), i když Smlouva (SES) k tomuto neposkytovala pravomoci. Avšak takový mechanismus se nemohl vztahovat na oblast bývalého tzv. třetího pilíře (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech), tato oblast tedy nebyla zahrnuta do činnosti agentury. Nyní, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, ovšem již neexistuje dřívější pilířová struktura Unie, Evropské společenství je nahrazeno Evropskou unií s pravomocí vztahující se i na oblast bývalého třetího pilíře. Komise tedy dovozuje, že pouhým vstupem Lisabonské smlouvy v platnost je dán právní základ pro možné rozšíření působnosti agentury na oblast bývalého třetího pilíře. Proto Komise navrhuje toto rozšíření učinit prostřednictvím změny víceletého rámce (tj. prostřednictvím změny rozhodnutí Rady 2008/203/ES), kdy za právní základ považuje čl. 352 SFEU (současnou doložku flexibility), a nikoliv prostřednictvím změny nařízení (ES) č. 168/2007, kterým byla agentura založena. Uvedené nařízení totiž stanovilo působnost agentury dle Smlouvy SES s odkazem pouze na pravomoci Společenství, což vylučuje zahrnutí oblasti bývalého třetího pilíře, jak je nyní navrhováno. Proti takovému postupu Komise byly vzneseny pochybnosti, a to zejména ze strany ČR. Právní služba Rady byla proto požádána o vypracování stanoviska k otázce právního základu předkládaného návrhu (dále viz níže).

¹ Dřívější doložka flexibility, odpovídá dnešnímu čl. 352 SFEU (Smlouva o fungování Evropské unie).

Stanovisko vlády ČR:

Dle ČR by byl vhodnějším postupem návrh na změnu nařízení (ES) č. 168/2007, kterým byla agentura založena. Uvedený postup, který zvolila Komise by se mohl dle ČR dostat do kolize se zásadou svěřením pravomocí (čl. 5 Smlouvy o Evropské unii – SEU). Navíc takové implicitní rozšíření pravomocí, jaké navrhuje Komise, naráží na horizontální otázku zasahující do více oblastí, tedy zda jsou dřívější výhradně komunitární (bývalé tzv. prvopilířové, tedy náležící Společenství) pravomoci vstupem Lisabonské smlouvy v platnost rozšířeny i na oblast bývalého tzv. třetího pilíře.¹ Navíc Rada v minulosti již jednou návrh Komise na uvedené rozšíření působnosti agentury odmítla a také z nařízení (ES) č. 168/2007, kterým byla agentura založena, vyplývá, že působnost agentury by se neměla týkat oblasti bývalého třetího pilíře (viz bod 32 preambule nařízení)².

Právní služba Rady ve svém právním stanovisku ze dne 9. února 2011 podpořila výhrady ČR. Došla k závěru, že pokud má být působnost agentury rozšířena ve smyslu výše uvedeného, musí dojít ke změně nařízení (ES) č. 168/2007, kterým byla agentura založena. Postup zvolený Komisí – změna víceletého rámce, tedy rozhodnutí Rady 2008/203/ES – možný není. V souvislosti s tímto dále uvádí, že Komisí předložený návrh je tzv. hybridním aktem (*hybrid act*) kombinujícím ustanovení legislativní povahy (*provisions of legislative nature*) založená na legislativním postupu a další ustanovení (*other provisions*) založená na jiném postupu, což není v souladu se Smlouvami.

III. vnitrostátní rovina – procedura vnitrostátního projednání v ČR, předchozí souhlas Poslanecké sněmovny

Komise předkládá návrh rozhodnutí jako právní akt založený na čl. 352 SFEU (tzv. doložka flexibility). Jedná se o činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, přičemž tyto v současné podobě neposkytují Unii k takové činnosti nezbytné pravomoci (zmocnění). Tato doložka flexibility umožňuje rozšiřování pravomocí Unie. Na evropské úrovni je proto limitována nutností dosažení jednomyslnosti v Radě a na vnitrostátní úrovni je v ČR limitována tzv. vázaným mandátem vlády. Tzn., že dle tzv. lisabonské novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny³ vláda (resp. zástupce vlády) nemůže za Českou republiku vyslovit s předkládaným návrhem v Radě souhlas bez předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny.⁴ Procedura udělení předchozího souhlasu je upravena v § 109j a § 109k jednacího řádu Poslanecké sněmovny a je do ní zapojen výbor pro evropské záležitosti. Jde o první případ, kdy by měl být využit tzv. vázaný mandát vlády ve smyslu § 109i písm. f) jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Zástupce vlády již dopisem ze dne 13. ledna 2011 informoval předsedu výboru pro evropské záležitosti o předkládaném návrhu rozhodnutí a faktu, že podléhá předchozímu souhlasu Sněmovny, přičemž zdůraznil, že vláda je v každém případě, bez ohledu na svoji pozici k danému návrhu, povinna dle § 109j odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny o předchozí souhlas Sněmovnu požádat.

¹ Přičemž takové rozšíření již bylo v některých případech dříve výslovně vyloučeno. Např. mandát Agentury ENISA.

² Žádná část tohoto nařízení by neměla být vykládána způsobem, kterým by se předjímala otázka, zda oblast působnosti agentury může být rozšířena i na policejní a soudní spolupráci v trestních věcech. (bod 32)

³ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění.

⁴ § 109i písm. f) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Lze očekávat reakce ze strany členských států, Komise a Evropského parlamentu na stanovisko právní služby Rady. Na základě reakcí a po projednání v pracovních orgánech Rady bude možné stanovit další postup projednávání návrhu. Vzhledem k výhradám vůči návrhu Komise nelze vyloučit, že Komise současný návrh stáhne a přepracovaný jej poté předloží znovu nebo prozatím upustí od záměru rozšiřovat působnost agentury na oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráci.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** předkládaný návrh rozhodnutí a rámcovou pozici vlády k tomuto dokumentu;
2. **s t a v í s e v e l i c e z d r ž e n l i v ě** k navrhovanému rozšíření působnosti Agentury Evropské unie pro základní práva na oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráci;
3. **v í t á** stanovisko právní služby Rady k předkládanému návrhu s ohledem na vznesené pochybnosti stran právního základu předkládaného návrhu a možného způsobu rozšiřování působnosti agentury;
4. **n e s o u h l a s í** s názorem Evropské komise, že pouze změnou primárního unijního práva a založením nové pravomoci Unie dochází automaticky k rozšíření rámce působnosti již dříve přijatých norem sekundárního práva;
5. **d o m n í v á s e**, že případné rozšíření působnosti agentury na oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráci by mělo být učiněno prostřednictvím změny zřizovacího aktu, tj. nařízení Rady (ES) č. 168/2007, a nikoliv způsobem, který navrhuje Evropská komise, tedy změnou víceletého rámce, tj. změnou rozhodnutí Rady 2008/203/ES;
6. **p ř e r u š u j e p r o j e d n á v á n í** předkládaného návrhu rozhodnutí vzhledem k výše uvedeným pochybnostem stran právního základu předkládaného návrhu a možného způsobu rozšiřování působnosti agentury;
7. **p o v ě ř u j e** předsedu výboru, aby o tomto usnesení informoval Evropskou komisi.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Jana Suchá v. r.
zpravodajka výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru