



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 30. dubna 2010 (12.05)
(OR. en)**

9237/10

LIMITE

JUR	217
SOC	310
MA	28
AL	27
TU	28
ISR	32
HR	32
COWEB	124

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY*

Příjemce:	Pracovní skupina pro sociální otázky
Č. návrhů	Dokumenty 16599/07 KOM(2007) 789 v konečném znění, 16688/07 KOM(2007)
Komise:	788 v konečném znění, 5081/08 KOM(2007) 790 v konečném znění, 5083/08 KOM(2007) 792 v konečném znění, 5107/08 KOM(2007) 793 v konečném znění, 6049/08 KOM(2007) 787 v konečném znění
Předmět:	Návrhy rozhodnutí Rady o postoji, který má Evropská unie zaujmout v radě přidružení zřízené příslušnými dohodami mezi Evropským společenstvím a Alžírskem, Marokem, Tuniskem, Chorvatskem, Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií a Izraelem, pokud jde o přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení - právní základ

I. ÚVOD

1. Na zasedání Pracovní skupiny pro sociální otázky konaném dne 13. dubna 2010 byla právní služba Rady vyzvána, aby předložila písemné stanovisko k nutnosti a následkům vložení

* Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá zákonná práva ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

odkazu na hmotněprávní základ pro výše uvedená rozhodnutí Rady. Pracovní skupina pro sociální otázky rovněž chtěla vědět, co by v této souvislosti bylo vhodným právním základem.

2. Cílem projednávaných návrhů je stanovit postoj, který má Evropská unie zaujmout v radách přidružení zřízených příslušnými dohodami¹. Evropská komise předložila tyto návrhy Radě, aby byl dodržen mandát udělený každé příslušné radě přidružení rozhodnout o ustanoveních o provádění cílů obsažených v těchto dohodách s ohledem na koordinaci režimů sociálního zabezpečení mezi smluvními stranami.
3. Právním základem navrhovaným Komisí byl článek 310 Smlouvy o ES ve spojení s čl. 300 odst. 2 prvním pododstavcem poslední větou a druhým pododstavcem uvedené smlouvy. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se z těchto článků Smlouvy stal článek 217 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU. Článek 218 odst. 9 SFEU vytváří právní základ pro postup Rady pro přijímání rozhodnutí o postoji, který má jménem Unie zaujmout orgán zřízený mezinárodní dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky.

¹ Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Státem Izrael na straně druhé, Úř. věst. L 147 ze dne 21.6.2000, s. 1; Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie na straně druhé, Úř. věst. L 84 ze dne 20.3.2004, s. 13; Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Chorvatskou republikou na straně druhé, Úř. věst. L 26 ze dne 28.1.2005, s.3; Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé, Úř. věst. L 70 ze dne 18.3.2000, s.2; Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou na straně druhé, Úř. věst. L 265 ze dne 10.10.2005, s.2; Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé, Úř. věst. L 97 ze dne 30.3.98, s.2.

II. O NUTNOSTI ODKAZU NA HMOTNĚPRÁVNÍ ZÁKLAD V TÉTO SOUVISLOSTI

4. Vzhledem k rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-370/07², vydanému v říjnu roku 2009, se právní služba Rady domnívá, že k projednávaným návrhům je potřeba doplnit hmotněprávní základ.
5. V rozsudku vydaném ve věci C-370/07 Soudní dvůr rozhodl, že Rada má povinnost uvést hmotněprávní základ v rozhodnutích o stanovení postojů, které mají jménem Evropské unie zaujmout orgány zřízené mezinárodní dohodou. Soudní dvůr považoval tento odkaz za nutný mimo jiné proto, aby byla splněna povinnost normotvůrců Unie uvést odůvodnění při přijímání právních předpisů Unie, a umožnit tak Soudnímu dvoru vykonávat jeho soudní přezkum³.
6. Podle Soudního dvora je uvedení právního základu nezbytné rovněž s ohledem na zásadu svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU, podle níž Evropská unie musí jednat v mezích pravomocí svěřených jí Smlouvou a cílů v ní stanovených, což platí jak pro vnitřní, tak pro mezinárodní akty Unie⁴.
7. Uvedení právního základu je rovněž nezbytné mimo jiné pro určení způsobu hlasování v Radě. Soudní dvůr dále uvedl, že neuvedení právního základu může vést k nejasnostem, pokud jde o povahu pravomoci Unie, a může Evropskou unii oslabit při obhajování jejího postojů na mezinárodních jednáních⁵.
8. Odůvodnění vypracované Soudním dvorem ve věci C- 370/07 nevzbuzuje žádné pochyby o tom, že k projednávaným rozhodnutím je třeba určit a doplnit hmotněprávní základ.

² Rozsudek ze dne 1. října 2009 ve věci C-370/07, *Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie*, o odkazu na právní základ v souvislosti s vypracováváním postojů, které má jménem Unie zaujmout orgán zřízený mezinárodní dohodou (dosud nezveřejněno).

³ Věc C-370/07, bod 45.

⁴ Věc C-370/07, bod 46.

⁵ Věc C-370/07, body 48 a 49.

IV. VHODNÝ PRÁVNÍ ZÁKLAD

9. Aby bylo možné zvolit vhodný hmotněprávní základ, je nutné zohlednit rozsáhlou judikaturu Soudního dvora. Základní zásady, jež je třeba zohlednit při posuzování vhodného právního základu pro daný akt, byly stanoveny Soudním dvorem a používají se v rámci mezinárodních dohod. Jednoduše řečeno se jedná o tyto zásady⁶:
- a. Volba právního základu se musí stanovit s ohledem na cíl a obsah daného opatření.
 - b. Opatření musí v podstatě vycházet z jediného právního základu, a sice ze základu odpovídajícímu jeho jedinému, hlavnímu nebo převažujícímu účelu či složce. To znamená, že není nutné uvádět vyčerpávajícím způsobem všechna ustanovení Smlouvy odpovídající vedlejším cílům, jež může dané opatření sledovat.
 - c. Pokud opatření sleduje současně několik cílů, jež jsou neoddělitelně spojeny a z nichž žádný není podružný a nepřímý ve vztahu k ostatním, musí se toto opatření výjimečně opírat o odpovídající právní základy (dvojí právní základy či více právních základů).
10. Z těchto důvodů je nezbytné zvážit cíl a obsah projednávaných rozhodnutí.

⁶ Viz mimo jiné rozsudek ve věci *oxidu titaničitého*, bod 10 a body 17 až 20. Viz rovněž nedávný rozsudek Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006 ve věci C-178/03, body 41 až 43 a body 57 až 59. Viz rovněž rozsudek ze dne 29. dubna 2004 ve věci C-338/01, body 54 až 58 a rozsudek ze dne 10. ledna 2006 ve věci C-94/03 body 34 až 36 a body 52 až 55.

11. Cílem návrhů je splnit požadavek stanovený v příslušných dohodách o přidružení, že rozhodnutí rad přidružení je třeba přijímat s cílem uplatňování zásad obsažených v dohodách o sociálním zabezpečení. Týká se to ustanovení o součtu všech dob pojištění, zaměstnání nebo pobytu pracovníků, na něž se vztahuje oblast působnosti *ratione personae* dohod, bezplatného převodu důchodů a příspěvků, které spadají do oblasti působnosti *ratione materiae* na území příslušné smluvní strany, jakož i poskytování rodinných přídatků pro členy jejich rodin legálně pobývajících na území členského státu.
12. V praxi budou mít tato rozhodnutí zejména vliv na vývoz určitých dávek do dotyčných třetích zemí a na stanovení práv dotyčného státního příslušníka třetí země, který pracuje a pobývá v jediném členském státu. Obecné zásady obsažené v dohodách o přidružení a týkající se mimo jiné součtu všech dob pojištění jsou již z větší části uplatňovány na všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří se nacházejí v přeshraniční situaci uvnitř EU na základě nařízení Rady (ES) č. 859/2003⁷, kterým se rozšiřuje působnost ustanovení nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 týkajících se sociálního zabezpečení na státní příslušníky třetích zemí. Pouze pokud se jedná o Dánsko, mohla by rozhodnutí mít rovněž vliv na součet všech dob pojištění získaných v různých členských státech dotyčnými státními příslušníky třetích zemí⁸.
13. Na základě vzájemnosti je cílem navrhovaných rozhodnutí rad přidružení navíc zajistit, aby se ustanovení o vývozu dávek a poskytování rodinných dávek obdobně vztahovala i na pracovníky EU, kteří jsou v příslušných třetích zemích legálně zaměstnaní, jakož i na jejich rodinné příslušníky, kteří v nich pobývají.
14. Rozhodnutí konečně obsahují i řadu ustanovení o spolupráci mezi členskými státy a přidruženými zeměmi týkajících se mimo jiné postupů správních kontrol a lékařských prohlídek.

⁷ Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 1.

⁸ V souladu s Protokolem o postavení Dánska připojeným ke Smlouvám a s ohledem na hlavu V DK není tímto nařízením vázáno.

15. Z cíle a obsahu rozhodnutí jasně vyplývá, že jsou zaměřena přednostně na vymezení práv státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pracují a pobývají v EU, a na základě vzájemnosti na vymezení práv státních příslušníků členských států EU, kteří oprávněně pracují a pobývají na území různých smluvních stran.
16. Politiky týkající se státních příslušníků třetích zemí a podmínek jejich pobytu a pohybu v členských státech patří mezi záležitosti upravené v hlavě V Smlouvy o fungování Evropské unie. Zejména čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU zmocňuje Evropský parlament a Radu, aby přijaly opatření s cílem zajistit spravedlivé zacházení pro příslušníky třetích zemí mimo jiné vymezením „práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech“.
17. Článek 79 odst. 2 písm. b) SFEU je formulován dosti široce a právní služba zastává stanovisko, že představuje náležitý a dostačující právní základ pro přijetí projednávaných rozhodnutí rady⁹.
18. Byla však vznesena otázka, zdali bude tento právní základ postačovat, aby se vztahoval i na vývoz dávek sociálního zabezpečení dotyčných pracovníků po návratu do jejich země původu. Právní služba Rady má zato, že tomu tak v tomto případě je. Dávky, které mají být vyvezeny podle těchto rozhodnutí, jsou výsledkem práv, jichž dotyční pracovníci nabyli svou prací a oprávněným pobytem v Evropské unii. Článek 79 odst. 2 písm. b) SFEU umožňuje normotvůrcům Unie vymezit práva státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě a může velmi dobře zahrnovat rozhodnutí umožňující vývoz jakýchkoli nabytých nároků, jež mohou být získány v důsledku takového oprávněného pobytu.

⁹ Vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech již bylo řešeno v předchozích právních aktech Unie, např. v nařízení Rady (ES) č. 859/2003 rozšiřujícím působnost ustanovení nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 na státní příslušníky třetích zemí. Toto nařízení bylo přijato na základě článku 63 Smlouvy o ES, jenž byl nyní nahrazen čl. 79. odst. 2 písm. b). Stejný právní základ byl zvolen pro přijetí Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, jež dlouhodobě pobývajícím rezidentům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, zaručuje rovné zacházení mimo jiné v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů (čl. 11 písm. d).

19. Bylo rovněž uvedeno, že čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU nebude v této souvislosti dostatečným právním základem, neboť rozhodnutí se týkají i zacházení se státními příslušníky členských států EU, kteří pracují a pobývají v jedné z přidružených zemí. Právní služba Rady s tímto názorem nesouhlasí. Podstatou mezinárodních smluv je, že závazky přijaté smluvními stranami se uplatňují na základě vzájemnosti. Závazky dotyčných třetích zemí ohledně zacházení se státními příslušníky členských států EU tudíž odrážejí závazky EU a jejich členských států ohledně zacházení se státními příslušníky z těchto zemí. Dotčené třetí země musí tyto závazky v rámci jednání o rozhodnutích rad přidružení uznat a následně provést nezbytná právní a správní opatření. Není proto třeba doplnit právní základ Smlouvy, aby dotčené třetí státy přijaly dané závazky.
20. Rovněž není třeba odvolávat se na článek 48 SFEU, jenž upravuje koordinaci systémů sociálního zabezpečení na úrovni EU, neboť tento článek souvisí se svobodou pohybu státních příslušníků členských států a nikoli státních příslušníků třetích zemí. Článek 48 SFEU je součástí hlavy IV Smlouvy týkající se základních svobod, jejíž ustanovení se vztahují pouze na státní příslušníky členských států^{10 11}.
21. Právní služba Rady je tudíž toho názoru, že čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU představuje náležitý a dostačující právní základ pro úpravu otázek, jimiž se zabývají přezkoumávaná rozhodnutí.

¹⁰ Článek 48 Smlouvy o ES odkazuje na „pracovníky členských států“, avšak Soudní dvůr důsledně rozhodoval, že toto se vztahuje pouze na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky členských států, viz rozsudek ze dne 5. července 1984, věc 238/83, *Meade*, Sb. rozh. 1984, s. 2631, bod 7. Viz rovněž posudek Soudního dvora 1/94, Sb. rozh. 1994, I-5267, body 81 a 90.

¹¹ Stejný postoj byl vyjádřen ve stanovisku právní služby ze dne 12. listopadu 1998, obsaženém v dokumentu 12931/98 (body 14-24) a ve stanovisku právní služby ze dne 1. července 1999, dokument 9745/99 (bod 4).

V. DŮSLEDKY TÉTO VOLBY

22. Opatření, jež mají vycházet z čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, spadají do působnosti hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie a vztahují se na ně ustanovení Protokolu 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva.
23. Dánsko, jež není vázáno stávajícími právními předpisy Společenství týkajícími se práv sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na území členského státu, se v souladu s ustanoveními Protokolu 22 neúčastní přijímání navrhovaných rozhodnutí Rady. Zástupce Unie by nejednal jménem Dánska a rozhodnutí rad přidružení nebudou závazná pro Dánsko jako člena Unie, nýbrž spíše jako pro suverénní stát¹².
24. Jelikož je však Dánsko smluvní stranou dohod, je povinno dodržovat závazky, jež přijalo vlastním jménem. Tato země vyjádřila svůj souhlas být vázána různými dohodami o přidružení, a je proto povinna dodržovat závazky, jež přijala jako suverénní stát¹³. Vedle povinnosti loajální spolupráce v rámci EU tato země nemůže, při neexistenci jakýchkoli výhrad v okamžiku, kdy se stala smluvní stranou ustanovení těchto dohod o sociálním zabezpečení, využívat svého zvláštního postavení podle Smluv, aby se distancovala od rozhodnutí, jež mohou být přijata různými radami přidružení.

¹² V této souvislosti je rovněž možné, aby Dánsko, pokud si to přeje, rozhodlo, že přistoupí k projednávaným rozhodnutím Rady jako samostatná smluvní strana.

¹³ Viz v tomto ohledu Vídeňskou úmluvu o smluvním právu z roku 1969, zejména článek 26, v němž je stanovena zásada „*pacta sunt servanda*“, podle níž je každá platná smlouva závazná pro její smluvní strany a musí být jimi plněna v dobré víře.

25. Spojené království a Irsko jsou vázány stávajícími právními předpisy Společenství týkajícími se práv sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících a pracujících na území dvou nebo více členských států¹⁴. Právní služba se ve svém stanovisku ze dne 26. února 2001 (dokument 6166/01 JUR 51 JUSTCIV 19) zabývala otázkou, zdali rozhodnutí Spojeného království a Irska účastnit se přijímání a uplatňování právních předpisů Společenství od nich vyžaduje, aby uznaly důsledky této účasti, pokud jde o výkon vnějších pravomocí ze strany Společenství vyplývající z judikatury AETR, a to i v případě, že výkon těchto vnějších pravomocí závisí na samostatném rozhodnutí Rady. Právní služba Rady dospěla k závěru, že tomu tak skutečně je. V bodě 26 tohoto stanoviska právní služba Rady uvedla, že v zájmu jednotného uplatňování pravidel práva Unie pro všechny členské státy vázané těmito pravidly je cokoli, čím jsou tato pravidla dotčena podle mezinárodní dohody uzavřené Unií, rovněž třeba jednotně uplatnit pro všechny takové členské státy.
26. V rozsahu, ve kterém se navrhovaná rozhodnutí vztahují na otázky upravené v nařízení 859/2003, se tedy Spojené království a Irsko vyzývají, aby se účastnily jejich přijímání, a jako členové Unie budou vázány rozhodnutími přijatými v tomto ohledu radami přidružení.
27. Navrhovaná rozhodnutí se však rovněž zabývají aspekty práv sociálního zabezpečení, jež nejsou upraveny stávajícími právními předpisy Unie. Týkají se vývozu určitých výhod do dotyčných třetích zemí a práv státních příslušníků třetích zemí, kteří pracují a pobývají v jediném členském státu. Rozhodnutím, že navrhovaná rozhodnutí by se měla dotýkat i těchto otázek, Unie ve skutečnosti souhlasí s výkonem pravomoci, již sdílí s členskými státy. Důsledkem rozhodnutí Rady přenechat Unii výkon této pravomoci je i skutečnost, že členské státy nemohou déle vykonávat svou pravomoc v této konkrétní oblasti.

¹⁴ Nařízení Rady (ES) č. 859/2003 uvedené v poznámce pod čarou 9.

28. Právní služba Rady je přesvědčena, že požadovaná účast Spojeného království a Irska na přijímání rozhodnutí Rady v rozsahu, ve kterém se týkají výkonu výlučné vnější pravomoci ze strany Unie, se může rovněž vztahovat na jejich účast na rozhodnutí Unie vykonávat své vnější pravomoci i kdyby nebyly výlučné, a že se pro ně jako pro členy Unie stanou závaznými z nich vyplývající rozhodnutí rad přidružení, aniž by tyto dva členské státy musely za tímto účelem učinit výslovné oznámení podle Protokolu 21.
29. Pokud však tyto dva členské státy trvají na nezbytnosti učinit takové oznámení, musí právní služba uvést, že tříměsíční období uvedené v článku 3 Protokolu již uplynulo. V souladu s článkem 4 Protokolu však mohou kdykoli po přijetí rozhodnutí Radou oznámit svůj záměr připojit se k projednávaným rozhodnutím Rady.
30. V každém případě, dokonce i při neexistenci takového oznámení, by Spojené království a Irsko měly stejně jako Dánsko dodržovat závazky, jež přijaly vlastním jménem v rámci dohod způsobem činícím zadost jejich povinnosti loajality vůči Unii. Poznámky uvedené v bodě 24 tohoto stanoviska se použijí obdobně na situaci těchto dvou zemí¹⁵.
31. Jelikož návrh by měl být přijat na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, body odůvodnění návrhu by měly být odpovídajícím způsobem upraveny. Kvalifikovaná většina bude vymezena v souladu s čl. 3 odst. 4 Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních.

¹⁵ S ohledem na učiněné poznámky je třeba poznamenat, že v případě, že se tyto tři země rozhodnou přistoupit k rozhodnutím Rady před jejich předložením příslušným radám přidružení, posílí se vyjednávací pozice EU a její jednotné mezinárodní zastoupení. Pokud se však tyto země rozhodnou, že tak neučiní, jsou v každém případě vázány povinností dodržovat své závazky jako suverénní smluvní strany v různých dohodách o přidružení. Tyto závazky zahrnují dodržování mandátu uděleného každé příslušné radě přidružení s cílem uplatňovat zásady sociálního zabezpečení stanovené v různých dohodách o přidružení, a přispívání k jeho splnění.

32. Doplnění čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU jako právního základu pro tato rozhodnutí Rady nebude mít žádný dopad na účast Evropského parlamentu, který je podle čl. 218 odst. 10 i nadále okamžitě a plně informován ve všech etapách tohoto postupu.

VI. ZÁVĚRY

33. Vzhledem k rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-370/07, vydanému v říjnu roku 2009, se právní služba Rady domnívá, že k projednávaným návrhům je potřeba doplnit hmotněprávní základ.
34. Článek 79 odst. 2 písm. b) SFEU představuje náležitý a dostačující právní základ pro úpravu otázek, jimiž se zabývají projednávaná rozhodnutí rady.
35. Opatření přijatá podle čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU spadají do působnosti hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie a vztahují se na ně ustanovení Protokolů 21 a 22 připojených ke Smlouvám. Dotyčná opatření nejsou tedy pro Spojené království a Irsko závazná až do okamžiku, kdy tyto země oznámí svůj záměr připojit se k těmto rozhodnutím jako členské státy EU. V tomto konkrétním případě je však právní služba Rady přesvědčena, že požadovaná účast Spojeného království a Irska na přijímání rozhodnutí Rady v rozsahu, ve kterém se týkají výkonu výlučné vnější pravomoci ze strany Unie, se může rovněž vztahovat na jejich účast na rozhodnutí Unie vykonávat své vnější pravomoci i kdyby nebyly výlučné, a že se pro ně jako pro členy Unie stanou závaznými z nich vyplývající rozhodnutí rad přidružení, aniž by tyto dva členské státy musely za tímto účelem učinit výslovné oznámení. Pokud jde o Dánsko, není vázáno rozhodnutími Rady jako člen EU, může však rozhodnout, že přistoupí k rozhodnutím Rady jako samostatná smluvní strana.

36. V každém případě všechny tři dotyčné země vyjádřily svůj souhlas být vázány různými dohodami o přidružení, a jsou proto povinny dodržovat závazky, jež přijaly jako suverénní státy, když se staly smluvními stranami uvedených dohod.
