

Obrazloženje Vijeća: Stajalište Vijeća (EU) br. 22/2021 u prvom čitanju s ciljem donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 i (EU) 2019/818 u pogledu utvrđivanja uvjeta za pristup drugim informacijskim sustavima EU-a za potrebe viznog informacijskog sustava

(2021/C 227/04)

I. UVOD

1. Nakon temeljite evaluacije VIS-a Komisija je 16. svibnja 2018. podnijela zakonodavni prijedlog o izmjeni Uredbe o VIS-u ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „Uredba o izmjeni VIS-a”).
2. Na sastanku 19. prosinca 2018. Odbor stalnih predstavnika donio je mandat za početak pregovora s Europskim parlamentom ⁽²⁾.
3. Europski gospodarski i socijalni odbor donio je mišljenje 19. rujna 2018. ⁽³⁾.
4. Europski nadzornik za zaštitu podataka dao je svoje mišljenje 12. prosinca 2018. ⁽⁴⁾.
5. Na zahtjev Europskog parlamenta Agencija Europske unije za temeljna prava dostavila je mišljenje 30. kolovoza 2018. ⁽⁵⁾.
6. Europski parlament 13. ožujka 2019. donio je svoje stajalište u prvom čitanju ⁽⁶⁾.
7. Vijeće i Europski parlament započeli su pregovore u listopadu 2019. radi postizanja dogovora u fazi stajališta Vijeća u prvom čitanju („rani dogovor u drugom čitanju”).
8. Tijekom pregovora postalo je jasno da u prijedlogu Komisije nedostaju određene odredbe, takozvane posljedične izmjene VIS-a. To su izmjene pravnih akata o informacijskim sustavima i bazama podataka EU-a koje su posljedica automatiziranog postavljanja upita tim drugim sustavima koje provodi VIS. Komisija je predložila slične posljedične izmjene za ETIAS ⁽⁷⁾.
9. Zbog varijabilne geometrije sudjelovanja država članica u politikama EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde, u Uredbu o izmjeni VIS-a bilo je pravno moguće uvrstiti samo jedan skup posljedičnih izmjena koje se odnose na izmjene pravnih instrumenata u području schengenske pravne stečevine u vezi s vanjskim granicama, dok su se ostale odredbe koje se ne odnose na tu pravnu stečevinu morale uvrstiti u zaseban pravni instrument, odnosno Uredbu o posljedičnim izmjenama VIS-a (predmet ovog obrazloženja Vijeća).
10. Odbor stalnih predstavnika 17. lipnja 2020. izmijenio je mandat Vijeća kako bi se uključile „posljedične izmjene VIS-a” ⁽⁸⁾. Nakon što je već donio svoje stajalište u prvom čitanju, pregovarački tim Europskog parlamenta naveo je da će zauzeti svoje stajalište o tom novom skupu odredaba tijekom međuinstitucijskih pregovora.

⁽¹⁾ 8853/18.

⁽²⁾ 15726/18.

⁽³⁾ EESC 2018/03954 (SL C 440, 6.12.2018., str. 154.).

⁽⁴⁾ Sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o Prijedlogu nove uredbe o viznom informacijskom sustavu (SL C 50, 8.2.2019., str. 4.).

⁽⁵⁾ Mišljenje Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) – 2/2018. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/revised-visa-information-system-and-its-fundamental-rights-implications>

⁽⁶⁾ T8-0174/2019, 7401/19.

⁽⁷⁾ Vidjeti dokumente COM (2019) 3 final i COM (2019) 4 final.

⁽⁸⁾ 8787/20.

11. Nakon šest političkih trijaloga i brojnih tehničkih sastanaka pregovori su uspješno zaključeni 8. prosinca 2020., a Europski parlament i Vijeće postigli su kompromis o tekstu dviju uredaba:
 - Uredbe o izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP u svrhu reforme viznog informacijskog sustava (dalje u tekstu „Uredba o izmjeni VIS-a”), i
 - Uredbe o izmjeni uredaba (EU) br. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 i (EU) 2019/818 u pogledu utvrđivanja uvjeta za pristup drugim informacijskim sustavima EU-a za potrebe viznog informacijskog sustava (dalje u tekstu „Uredba o posljedičnim izmjenama VIS-a”, predmet ovog obrazloženja Vijeća).
12. Odbor stalnih predstavnika 22. siječnja 2021. proveo je analizu konačnog kompromisnog teksta s ciljem postizanja dogovora.
13. Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (Odbor LIBE) Europskog parlamenta 27. siječnja 2021. potvrdio je politički dogovor te je predsjednik Odbora LIBE 1. veljače poslao pismo predsjedniku Odbora stalnih predstavnika u kojem potvrđuje da će Parlament, ako Vijeće odobri te dvije uredbe u prvom čitanju, nakon pravno-jezične redakture odobriti stajalište Vijeća u drugom čitanju.
14. Odbor stalnih predstavnika 3. veljače 2021. potvrdio je politički dogovor o kompromisnom tekstu uredaba.
15. Danska ne sudjeluje u donošenju Uredbe o posljedičnim izmjenama VIS-a te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ta uredba predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine u mjeri u kojoj se njezine odredbe odnose na SIS kako je uređen Uredbom (EU) 2018/1862, Danska će, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o toj uredbi, odlučiti hoće li je provesti u svojem nacionalnom pravu.
16. Irska sudjeluje u Uredbi o posljedičnim izmjenama VIS-a u mjeri u kojoj se njezine odredbe odnose na SIS kako je uređen Uredbom (EU) 2018/1862. Irska ne sudjeluje u donošenju te uredbe i ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje u mjeri u kojoj se njezine odredbe odnose na Europol, Eurodac i sustav ECRIS-TCN.
17. U pogledu Islanda, Norveške, Švicarske i Lihtenštajna i u mjeri u kojoj se ta uredba odnosi na SIS kako je uređen Uredbom (EU) 2018/1862, Uredba o posljedičnim izmjenama VIS-a predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine.

II. CILJ

18. VIS, uspostavljen Odlukom Vijeća 2004/512/EZ (Odluka o VIS-u) i Uredbom (EZ) br. 767/2008, informacijski je sustav EU-a za olakšavanje postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak („schengenskih” viza) i pomoć tijelima nadležnima za vize, granice, azil i migracije u provjeri državljana trećih zemalja kojima je za putovanje u schengensko područje potrebna viza. VIS povezuje konzulate država članica diljem svijeta i sve njihove granične prijelaze na vanjskim granicama.
19. Uredba o izmjeni VIS-a usmjerena je na daljnji razvoj VIS-a kako bi se bolje odgovorilo na nove izazove u viznoj, graničnoj i sigurnosnoj politici.

20. Uredbom o posljedičnim izmjenama VIS-a utvrđuju se uvjeti pod kojima VIS ostvaruje uvid u podatke pohranjene u Eurodacu, SIS-u i sustavu ECRIS-TCN, kao i u podatke Europolu, za potrebe utvrđivanja pogodaka u okviru automatiziranog postavljanja upita navedenih u Uredbi o izmjeni VIS-a.
21. Uvjeti pristupa drugim informacijskim sustavima i bazama podataka EU-a u kojima VIS postavlja upit nisu bili sadržani u prijedlogu Komisije, uglavnom zato što je on predstavljen prije donošenja nekoliko pravnih akata o drugim informacijskim sustavima i bazama podataka EU-a te uređaba o interoperabilnosti.
22. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju ta se praznina popunjava i uzima se u obzir novi zakonodavni okvir za interoperabilnost, koji je od podnošenja prijedloga dodatno razrađen.
23. Tehničke izmjene uređaba koje su dio schengenske pravne stečevine u vezi s granicama (uredbe o VIS-u⁽⁹⁾, o EES-u⁽¹⁰⁾, o ETIAS-u⁽¹¹⁾, o upotrebi SIS-a za vraćanje⁽¹²⁾, o SIS-u u području granične kontrole⁽¹³⁾ i o interoperabilnosti u području granica⁽¹⁴⁾) uvrštene su u Uredbu o izmjeni VIS-a, a izmjene uređaba koje nisu dio schengenske pravne stečevine niti su tekstovi o schengenskoj policijskoj suradnji (uredbe o Eurodacu⁽¹⁵⁾, o Europolu⁽¹⁶⁾, o SIS-u u području policijske suradnje⁽¹⁷⁾, o sustavu ECRIS-TCN⁽¹⁸⁾ i o interoperabilnosti u području policijske suradnje⁽¹⁹⁾) uvrštene su u taj zaseban pravni instrument zbog varijabilne geometrije sudjelovanja država članica u politikama EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde.

⁽⁹⁾ Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (SL L 218, 13.8.2008., str. 60.).

⁽¹⁰⁾ Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011 (SL L 327, 9.12.2017., str. 20.).

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uređaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226 (SL L 236, 19.9.2018., str. 1.).

⁽¹²⁾ Uredba (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljanu trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 312, 7.12.2018., str. 1.).

⁽¹³⁾ Uredba (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području granične kontrole i o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma te o izmjeni i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1987/2006 (SL L 312, 7.12.2018., str. 14.).

⁽¹⁴⁾ Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uređaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP (SL L 135, 22.5.2019., str. 27.).

⁽¹⁵⁾ Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (SL L 180, 29.6.2013., str. 1.).

⁽¹⁶⁾ Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP (SL L 135, 24.5.2016., str. 53.).

⁽¹⁷⁾ Uredba (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU (SL L 312, 7.12.2018., str. 56.).

⁽¹⁸⁾ Uredba (EU) 2019/816 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o uspostavi centraliziranog sustava za utvrđivanje država članica koje imaju podatke o osuđujućim presudama protiv državljanu trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN) za dopunu Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije te o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1726 (SL L 135, 22.5.2019., str. 1.).

⁽¹⁹⁾ Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uređaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816 (SL L 135, 22.5.2019., str. 85.).

24. Međutim, o tim dvjema uredbama pregovaralo se u paketu i one bi zajedno trebale neometano funkcionirati kako bi se omogućili sveobuhvatan rad i upotreba sustava VIS.

III. ANALIZA STAJALIŠTA VIJEĆA U PRVOM ČITANJU

A. Općenito

25. Europski parlament i Vijeće vodili su pregovore s ciljem postizanja dogovora na temelju stajališta Vijeća u prvom čitanju koje bi Parlament u drugom čitanju mogao prihvatiti kao takvo. Tekst stajališta Vijeća u prvom čitanju o Uredbi o posljedičnim izmjenama VIS-a u potpunosti odražava kompromis koji su postigla dva suzakonodavca uz pomoć Europske komisije.

B. Ključna pitanja

Izmjene Uredbe (EU) 603/2013

26. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju izmjenjuje se Uredba o Eurodacu kako bi se:
- tijelima nadležnim za vize odobrio pristup Eurodacu radi ostvarivanja uvida u podatke u formatu namijenjenom samo čitanju;
 - Eurodac povezao s europskim portalom za pretraživanje uspostavljenim člankom 6. Uredbe (EU) 2019/818 u svrhu omogućavanja automatizirane obrade u okviru VIS-a; i
 - vodila evidencija o svakom postupku obrade podataka provedenom u okviru Eurodaca i VIS-a.

Izmjene Uredbe (EU) 2016/794

27. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju izmjenjuje se Uredba o Europolu kako bi se:
- Europolu omogućilo davanje mišljenja nakon savjetovanja od strane VIS-a u okviru automatizirane obrade, i
 - tijelima imenovanima za VIS, za potrebe Uredbe o VIS-u, omogućio neizravan pristup podacima Europola na temelju sustava ima/nema pogotka.

Izmjene Uredbe (EU) 2018/1862

28. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju izmjenjuje se Uredba o SIS-u u području policijske suradnje kako bi se:
- vodila evidencija o svakom postupku obrade podataka provedenom u okviru SIS-a i VIS-a;
 - nacionalnim nadležnim tijelima odobrio pristup podacima unesenima u SIS u svrhu ručne provjere pogodaka aktiviranih automatiziranim postavljanjem upita iz VIS-a i procjene toga bi li podnositelj zahtjeva za vizu, vizu za dugotrajni boravak ili boravišnu dozvolu predstavljao prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti; i
 - središnji sustav SIS-a povezao s europskim portalom za pretraživanje (ESP) uspostavljenim člankom 6. Uredbe (EU) 2019/818 u svrhu omogućavanja automatizirane obrade u okviru VIS-a.

Izmjene Uredbe (EU) 2019/816

29. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju izmjenjuje se Uredba o sustavu ECRIS-TCN kako bi se:
- u zapis podataka osuđenog državljanina treće zemlje unijela oznaka kojom se za potrebe VIS-a naznačuje da je dotični državljanin treće zemlje osuđen za kazneno djelo terorizma ili teško kazneno djelo;
 - navelo da se ta oznaka automatski briše 25 godina nakon njezine izrade kad se radi o osuđujućim presudama povezanim s kaznenim djelima terorizma i 15 godina nakon njezine izrade kad se radi o osuđujućim presudama povezanim s drugim teškim kaznenim djelima;
 - oznake i kod jedne ili više država članica koje su izrekle osuđujuću presudu stavili na raspolaganje i kako bi ih se moglo pretraživati u okviru središnjeg sustava VIS-a za potrebe provjera ako su pogodci identificirani nakon automatizirane obrade u okviru VIS-a;
 - u slučaju pogotka središnjem sustavu ili CIR-u omogućilo da nadležnom tijelu automatski dostavljaju informacije o državama članicama koje imaju podatke iz kaznene evidencije o državljaninu treće zemlje;

- sustav ECRIS-TCN povezao s europskim portalom za pretraživanje (ESP) uspostavljenim člankom 6. Uredbe (EU) 2019/818 u svrhu omogućavanja automatizirane obrade u okviru VIS-a;
 - tijelima imenovanima za VIS dodijelilo pravo na pristup podacima sustava ECRIS-TCN u CIR-u za potrebe obavljanja zadaća u skladu s Uredbom o VIS-u; i
 - vodila evidencija o svakom postupku obrade podataka sustava ECRIS-TCN provedenom u okviru CIR-a i VIS-a.
30. Europski parlament prvotno je pozvao na to da se u Uredbu o sustavu ECRIS-TCN umetne odredba kojom bi se Komisiji naložilo da u roku od jedne godine nakon početka rada sustava ECRIS-TCN ocijeni je li postavljanje upita tom sustavu od strane VIS-a bilo nužno za potporu ostvarenju cilja VIS-a da se procijeni bi li podnositelj zahtjeva za vizu, vizu za dugotrajni boravak ili boravišnu dozvolu predstavljao prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti na temelju Uredbe (EZ) br. 767/2008. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju u izvješće koje Komisija mora predstaviti tri godine nakon početka rada revidiranog VIS-a uvrštava se procjena o tome je li postavljanje upita sustavu ECRIS-TCN od strane VIS-a doprinijelo ostvarenju navedenog cilja.

Izmjene Uredbe (EU) 2019/818

31. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju izmjenjuje se Uredba o interoperabilnosti (u području policijske suradnje) radi njezine prilagodbe za potrebe revidiranog VIS-a.

IV. ZAKLJUČAK

32. Stajalište Vijeća u prvom čitanju u potpunosti odražava kompromis postignut tijekom pregovora između Europskog parlamenta i Vijeća uz pomoć Komisije. Vijeće smatra da njegovo stajalište u prvom čitanju predstavlja uravnotežen paket i da će se, nakon što ona bude donesena, Uredbom o izmjeni uredaba (EU) br. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 i (EU) 2019/818 u pogledu utvrđivanja uvjeta za pristup drugim informacijskim sustavima EU-a za potrebe viznog informacijskog sustava omogućiti povezivanje VIS-a s podacima iz drugih informacijskih sustava EU-a i Europolu te, na taj način, omogućiti sustavima da se međusobno nadopunjuju s ciljem unapređivanja upravljanja vanjskim granicama, doprinosa sprečavanju i suzbijanju nezakonite imigracije te osiguravanja visoke razine sigurnosti u području slobode, sigurnosti i pravde Unije, uključujući održavanje javne sigurnosti i javnog poretka te zaštitu sigurnosti na državnim područjima država članica.
33. Ovaj kompromis potvrđen je pismom predsjednika Odbora LIBE upućenim predsjedniku Odbora stalnih predstavnika 1. veljače 2021. U tom pismu predsjednik Odbora LIBE navodi da će članovima svojeg odbora, a zatim i plenarnom sazivu Parlamenta, preporučiti da, bez izmjena u drugom čitanju Parlamenta, prihvate stajalište Vijeća u prvom čitanju, podložno provjeri pravnik lingvističar obiju institucija.
-