|  |  |
| --- | --- |
| Europski parlament  2019-2024 | EP logo RGB_Mute |

<Commission>{JURI}Odbor za pravna pitanja</Commission>

Predsjednik

<Date>{18/03/2021}18.3.2021</Date>

g. Juan Fernando López Aguilar

Predsjednik

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

BRUXELLES

Predmet: <Titre>Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni viznog informacijskog sustava</Titre> <DocRef>(COM(2018)0302 – C8-0185/2018 – 2018/0152A(COD))</DocRef>

Poštovani g. predsjedniče,

pismom od 1. veljače 2021.[[1]](#footnote-1) zatražili ste, u skladu s člankom 40. Poslovnika, da Odbor za pravna pitanja ispita primjerenost pravne osnove zakonodavnog prijedloga o izmjeni viznog informacijskog sustava (2018/0152A(COD)) predloženog tijekom međuinstitucijskih pregovora.

Odbor je razmotrio gore navedeno pitanje na sjednici od 18. ožujka 2021.

**I. Kontekst**

Vizni informacijski sustav (VIS) tehnološko je rješenje za razmjenu podataka o vizama među državama članicama. Njime se olakšava postupak izdavanja viza za kratkotrajni boravak i pomaže tijelima nadležnim za vize, granice, azil i migracije da brzo i djelotvorno provjere potrebne informacije o državljanima trećih zemalja kojima je potrebna viza za putovanje u EU. Taj sustav uspoređuje biometrijske uzorke, u prvom redu otiske prstiju, u svrhu identifikacije i provjere. VIS je uspostavljen Odlukom Vijeća 2004/512/EZ[[2]](#footnote-2). Njegova svrha, funkcionalnost i odgovornosti utvrđene su u Uredbi (EZ) br. 767/2008[[3]](#footnote-3).

Komisija je 16. svibnja 2018. donijela zakonodavni prijedlog o izmjeni Uredbe o VIS-u i drugih zakonodavnih akata EU-a[[4]](#footnote-4). Prijedlog Komisije temeljio se na članku 16. stavku 2., članku 77. stavku 2. točkama (a), (b), (d) i (e), članku 78. stavku 2. točkama (d), (e) i (g), članku 79. stavku 2. točkama (c) i (d), članku 87. stavku 2. točki (a) i članku 88. stavku 2. točki (a) UFEU-a.

Tijekom međuinstitucijskih pregovora Vijeće je predložilo izmjenu pravne osnove koju je prvotno predložila Komisija kako bi se bolje odrazio ishod pregovora, čime bi se ona svela na dva članka, odnosno na članak 77. stavak 2. točke (a) (b), (d) i (e) i članak 87. stavak 2. točku (a) UFEU-a. Tekst o kojem su suzakonodavci postigli privremeni dogovor oslanja se na te članke.

**II. Relevantni članci Ugovora**

Relevantne odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije su sljedeće:

Članak 16.

(bivši članak 286. UEZ-a)

*[...]*

*2. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju pravila o zaštiti pojedinaca s obzirom na obradu osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije te u državama članicama kada obavljaju svoje aktivnosti u području primjene prava Unije i pravila o slobodnom kretanju takvih podataka. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnih tijela.*

*[...]*

POGLAVLJE 2.

POLITIKE KOJE SE ODNOSE NA GRANIČNU KONTROLU, AZIL I USELJAVANJE

Članak 77.

(bivši članak 62. UEZ-a)

*1. Unija razvija politiku čiji je cilj:*

*(a) osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica bez obzira na njihovo državljanstvo*

*ne provjeravaju;*

*(b) obavljati kontrolu osoba i učinkovit nadzor prijelaza vanjskih granica;*

*(c) postupno uvoditi integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama.*

*2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere koje se odnose na:*

*(a) zajedničku viznu politiku i druge dozvole za kratkotrajni boravak;*

*(b) kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice;*

*[...]*

*(d) sve mjere koje su potrebne za postupnu uspostavu integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama;*

*(e) ukidanje svake kontrole osoba pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo*

*državljanstvo.*

*[...]*

Članak 78.

(bivši članak 63. točke 1. i 2. te bivši članak 64. stavak 2. UEZ-a)

*1. Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (non-refoulement). Ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. i Protokolom od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te s drugim odgovarajućim ugovorima.*

*2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća:*

*[...]*

*(d) zajedničke postupke priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite;*

*(e) kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu;*

*[...]*

*(g) partnerstvo i suradnju s trećim zemljama u svrhu upravljanja priljevom osoba koje podnose zahtjev za azil odnosno supsidijarnu ili privremenu zaštitu.*

*[...]*

Članak 79.

(bivši članak 63. točke 3. i 4. UEZ-a)

*1. Unija razvija zajedničku politiku useljavanja čiji je cilj u svim fazama osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje.*

*2. Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom usvajaju mjere u sljedećim područjima:*

*[...]*

*(c) nezakonito useljavanje i neovlašteni boravak, uključujući udaljavanje i repatrijaciju osoba koje neovlašteno borave;*

*(d) suzbijanje trgovanja ljudima, posebice trgovanja ženama i djecom.*

*[...]*

*POGLAVLJE 5.*

*POLICIJSKA SURADNJA*

Članak 87.

(bivši članak 30. UEU-a)

*1. Unija uspostavlja policijsku suradnju u koju su uključena sva nadležna tijela država članica, koja uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela.*

*2. Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi mjere koje se odnose na:*

*(a) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu odgovarajućih podataka;*

*[...]*

Članak 88.

(bivši članak 30. UEU-a)

*1. Misija je Europola poduprijeti i ojačati djelovanje policijskih i drugih službi zaduženih za izvršavanje zakona država članica i njihovu uzajamnu suradnju u sprečavanju i suzbijanju teškog kriminaliteta koji pogađa dvije ili više država članica, terorizma i oblika kriminaliteta koji utječu na zajednički interes obuhvaćen politikom Unije.*

*2. Europski parlament i Vijeće uredbama usvojenima u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Europola. Te zadaće mogu uključivati:*

*(a) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu podataka, osobito onih koje su dostavila tijela država članica, trećih zemalja ili drugih subjekata;*

*[...]*

**III. Sudska praksa Suda Europske unije u pogledu odabira pravne osnove**

Sud Europske unije na odabir primjerene pravne osnove tradicionalno gleda kao na pitanje od ustavnopravnog značaja, kojim se jamči poštovanje načela dodijeljenih ovlasti (članak 5. UEU-a) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije[[5]](#footnote-5). Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda EU-a „*odabir pravne osnove za mjeru Zajednice mora počivati na objektivnim čimbenicima podložnima sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere*”[[6]](#footnote-6). Odabir neodgovarajuće pravne osnove može stoga biti temelj za poništenje akta o kojemu je riječ. U tom kontekstu želja neke institucije da aktivnije sudjeluje u donošenju određene mjere, okolnosti u kojima je mjera donesena i aktivnosti provedene u drugim aspektima u okviru djelovanja obuhvaćenog određenom mjerom nisu relevantni za utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove[[7]](#footnote-7).

Ako se ispitivanjem takvog akta ustanovi da on slijedi dvostruki cilj ili da ima dvije sastavnice, i ako je jedan od ta dva cilja ili sastavnice moguće identificirati kao glavni ili pretežni, a drugi kao sporedni, takav akt mora biti zasnovan na jedinstvenoj pravnoj osnovi, onoj koju zahtijeva glavni odnosno pretežni cilj odnosno sastavnica[[8]](#footnote-8). Iznimno, ako akt ima nekoliko usporednih ciljeva ili sastavnica koje su neodvojivo povezane, s time da nijedan nije sporedan i neizravan u odnosu na drugi, on se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama[[9]](#footnote-9). Međutim, to bi bilo moguće samo ako postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove nisu međusobno nespojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta[[10]](#footnote-10). Nadalje, odabrani akt mora biti u skladu s propisanom vrstom zakonodavnog akta kad je to navedeno u Ugovoru.

**IV. Cilj i sadržaj predložene mjere**

U uvodnoj izjavi br. 2. Prijedloga navodi se: „*Opći su ciljevi VIS-a poboljšanje provođenja zajedničke vizne politike, konzularne suradnje i savjetovanja među središnjim tijelima nadležnim za vize olakšavanjem razmjene podataka među državama članicama o zahtjevima za izdavanje viza i s njima povezanim odlukama da bi se: pojednostavio postupak podnošenja zahtjeva za vize; spriječilo trgovanje vizama; potpomogla borba protiv zlouporabe identiteta; olakšala kontrola na graničnim prijelazima na vanjskim granicama i unutar državnih područja država članica; pomoglo pri identifikaciji onih osoba koje ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište na državnom području država članica; olakšala primjena Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća te pridonijelo sprečavanju prijetnji unutarnjoj sigurnosti bilo koje od država članica”.*

U obrazloženju Prijedloga Komisija sastavlja popis njegovih ciljeva, počevši od posebnih ciljeva Prijedloga, a to su: „*(1) pojednostaviti postupak podnošenja zahtjeva za vize; (2) pojednostaviti i postrožiti kontrole na graničnim prijelazima na vanjskim granicama i na državnom području država članica; (3) unaprijediti unutarnju sigurnost schengenskog područja olakšanjem razmjene informacija među državama članicama o državljanima trećih zemalja koji su nositelji viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola”.*

Komisija razlikuje tri navedena cilja od ostalih ciljeva koji se smatraju „dodatnim ciljevima”: *„(4) olakšati provjere identiteta državljana trećih zemalja na državnom područje države članice, koje provode tijela za migracije i izvršavanje zakonodavstva; (5) olakšati identifikaciju nestalih osoba; (6) pomoći u procesu identifikacije i vraćanja svih osoba koje ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište u državama članicama; (7) pomoći tijelima za izvršavanje zakonodavstva da pristupe podacima podnositelja zahtjeva i nositelja viza za kratkotrajni boravak (što je već moguće prema postojećim pravilima) i proširiti taj pristup na nositelje viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola gdje je to potrebno radi sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona teških kaznenih dijela i terorizma uz osiguranje visokih standarda zaštite podataka i privatnosti; (8) prikupljati statističke podatke radi potpore donošenju migracijskih politika Europske unije utemeljenih na dokazima”.*

Prijedlogom se izmjenjuje i stavlja izvan snage niz akata čiji je popis izmijenjen tijekom međuinstitucijskih pregovora. Cilj je Prijedloga Komisije izmijeniti Uredbu (EZ) br. 767/2008 (kojom se utvrđuju svrha, funkcionalnost i odgovornosti VIS-a), Uredbu (EZ) br. 810/2009 („Zakonik o vizama” kojim se utvrđuju pravila o registraciji biometrijskih podataka u VIS[[11]](#footnote-11)), Uredbu (EU) 2017/2226 (kojom se uspostavlja sustav ulaska/izlaska (EES)), Uredbu (EU) 2016/399 („Zakonik o schengenskim granicama”), predstojeću „Uredbu o interoperabilnosti”[[12]](#footnote-12) i Odluku 2004/512/EZ (kojom se uspostavlja VIS). Cilj mu je i stavljanje izvan snage Odluke Vijeća 2008/633/PUP kojom se utvrđuju su uvjeti pod kojima utvrđena tijela država članica i Europol mogu dobiti pristup VIS-u za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istrage terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela. Nakon međuinstitucijskih pregovora tekstom o kojemu je postignut privremeni dogovor također se izmjenjuju Uredba (EU) 2018/1240, Uredba (EU) 2018/1860, Uredba (EU) 2018/1861 i Uredba (EU) 2019/1896 te se njime stavlja izvan snage Odluka Vijeća 2004/512/EZ.

Kad je riječ o njegovu glavnom sadržaju, Prijedlogom se uvode odredbe kojima se poboljšavaju IT sustavi, arhitektura podataka i razmjena informacija, kao i interoperabilnost VIS-a s drugim sustavima EU-a. Njime se nadograđuju ostale tehničke komponente VIS-a, uključujući prikupljanje biometrijskih podataka. Prijedlogom se utvrđuju postupci za razmjenu informacija među državama članicama o vizama za dugotrajni boravak i boravišnim dozvolama. Sadržaj Odluke Vijeća 2008/633/PUP, kojom se utvrđuje pristup tijela kaznenog progona država članica i Europola VIS-u, uključen je u predloženu uredbu.

**V. Analiza i utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove**

Odbor LIBE zatražio je da se ispita prikladnost pravne osnove na kojoj se temelji tekst o kojem su suzakonodavci postigli privremeni dogovor, odnosno članak 77. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (e) te članak 87. stavak 2. točka (a).

U skladu s člankom 77. stavkom 2. točkama (a), (b), (d) i (e) UFEU-a, Parlament i Vijeće mogu donijeti mjere koje se odnose na: (a) zajedničku viznu politiku i druge dozvole za kratkotrajni boravak; (b) kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice; (d) sve mjere koje su potrebne za postupnu uspostavu integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama i (e) ukidanje svake kontrole osoba pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo državljanstvo.

S obzirom na tri konkretna cilja i glavni sadržaj Prijedloga čini se da je članak 77. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (e) UFEU-a, kojim se Uniji daje nadležnost za donošenje zakonodavstva o vizama, graničnim kontrolama, upravljanju vanjskim granicama i nepostojanju kontrola na unutarnjim granicama, odgovarajuća pravna osnova za Prijedlog.

Također treba napomenuti da Komisija smatra da je članak 77. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (e) UFEU-a glavna pravna osnova za Prijedlog.[[13]](#footnote-13)

U skladu sa sudskom praksom Suda, ako mjera ima dvostruku svrhu ili dvije komponente, pri čemu jedna sastavnica prevladava, a druga je sporedna, akt se mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi. S obzirom na glavni cilj i sadržaj Prijedloga ostale su odredbe pravilno navedene kao dodatne.

Međutim, s obzirom na činjenicu da je Odluka Vijeća 2008/633/PUP, kojom se uređuje pristup nacionalnih tijela kaznenog progona i Europola VIS-u, stavljena izvan snage i da je njezin sadržaj uvršten u Uredbu o VIS-u kao novo poglavlje III.b „*Postupak i uvjeti za pristup VIS-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva*” čini se opravdanim uvrstiti članak 87. stavak 2. točku (a) UFEU-a o policijskoj suradnji koji obuhvaća sva nadležna tijela država članica kao dodatnu pravnu osnovu.

**VI. Zaključak i preporuka**

Na sjednici od 18. ožujka 2021. Odbor za pravna pitanja odlučio je s 20 glasova za, 0 glasova protiv i 3 suzdržana glasa[[14]](#footnote-14), preporučiti Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da je prikladna pravna osnova za Prijedlog uredbe članak 77. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (e) te članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a.

S poštovanjem,

Adrián VÁZQUEZ LÁZARA

1. D 300633 [↑](#footnote-ref-1)
2. Odluka Vijeća 2004/512/EZ od 8. lipnja 2004. o uspostavi viznog informacijskog sustava (VIS) (SL L 213, 15.6.2004., str. 5.). [↑](#footnote-ref-2)
3. 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.). [↑](#footnote-ref-3)
4. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 767/2008, Uredbe (EZ) br. 810/2009, Uredbe (EU) 2017/2226, Uredbe (EU) 2016/399, Uredbe XX/2018 [Uredba o interoperabilnosti] i Odluke 2004/512/EZ te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2008/633/PUP. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Mišljenje* 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, t. 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Presuda u predmetu *Komisija/Parlament i Vijeće*, C-411/06 P, EU:C:2009:518, t. 45. i navedena sudska praksa. Vidjeti također predmet *Parlament/Vijeće*, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42. i navedenu sudsku praksu. [↑](#footnote-ref-6)
7. Presuda u predmetu *Komisija/Vijeća*, C-269/97, ECLI:EU:C:2000:183, t. 44. [↑](#footnote-ref-7)
8. Presuda u predmetima *Komisija/Vijeće*, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 53.; *Komisija/Parlament i Vijeće*, C-411/06 P, EU:C:2009:518, t. 46. i navedena sudska praksa; *Parlament/Vijeće*, C-490/10, EU:C:2012:525, t. 45.; *Parlament/Vijeće*, C-155/07, EU:C:2008:605, t. 34. [↑](#footnote-ref-8)
9. Predmet C-211/01, Komisija/Vijeće, ECLI:EU:C:2003:452, t. 40.; Predmet C-178/03, Komisija/Europski parlament i Vijeće, ECLI:EU:C:2006:4, t. 43. – 56. [↑](#footnote-ref-9)
10. Predmet C-300/89, Komisija/Vijeće („Titanov dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, t. 17. – 25.; Predmet C-268/94, Portugal/Vijeće, ECLI:EU:C:1996:461. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zakonik o vizama u međuvremenu je revidiran: Uredba (EU) 2019/1155 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 810/2009 o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), SL L 188, 12.7.2019., str. 25. – 54. [↑](#footnote-ref-11)
12. COM(2017)793 u međuvremenu je usvojen: 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 uredaba (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. – 84. [↑](#footnote-ref-12)
13. Obrazloženje, str. 11. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tijekom konačnog glasovanja nazočni su bili: Adrián Vázquez Lázara (predsjednik), Marion Walsmann (potpredsjednica), Ibán García Del Blanco (potpredsjednik), Raffaele Stancanelli (potpredsjednik), Axel Voss (izvjestitelj za mišljenje), Manon Aubry, Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Andrzej Halicki, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Esteban González Pons, Heidi Hautala, Mislav Kolakušić, Ilhan Kyuchyuk, Gilles Lebreton, Antonius Manders, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Jérôme Rivière, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Nacho Sánchez Amor, Stéphane Séjourné, Marie Toussaint, Tiemo Wőlken, Lara Wolters i Javier Zarzalejos. [↑](#footnote-ref-14)