

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 22/2021 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 i (UE) 2019/818 w odniesieniu do ustanowienia warunków dostępu do innych systemów informacyjnych UE do celów Wizowego Systemu Informacyjnego

(2021/C 227/04)

I. WPROWADZENIE

1. 16 maja 2018 r. Komisja, po przeprowadzeniu szczegółowej oceny VIS, przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie VIS ⁽¹⁾ (zwany dalej „rozporządzeniem zmieniającym VIS”).
2. Na posiedzeniu 19 grudnia 2018 r. Komitet Stałych Przedstawicieli przyjął mandat do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim ⁽²⁾.
3. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię 19 września 2018 r. ⁽³⁾.
4. Europejski Inspektor Ochrony Danych wydał opinię 12 grudnia 2018 r. ⁽⁴⁾.
5. Na wniosek Parlamentu Europejskiego Agencja Praw Podstawowych UE wydała opinię 30 sierpnia 2018 r. ⁽⁵⁾.
6. 13 marca 2019 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu ⁽⁶⁾.
7. Rada i Parlament Europejski rozpoczęły negocjacje w październiku 2019 r. w celu osiągnięcia porozumienia na etapie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu („wczesne porozumienie w drugim czytaniu”).
8. W trakcie negocjacji stało się jasne, że we wniosku Komisji brakuje niektórych przepisów – tzw. zmian następczych w VIS. To zmiany, które należy wprowadzić do aktów prawnych dotyczących unijnych systemów informacyjnych i baz danych w związku z zautomatyzowanymi zapytaniami, które będą kierowane z VIS do tych innych systemów. Podobne zmiany następcze zostały zaproponowane przez Komisję w odniesieniu do systemu ETIAS ⁽⁷⁾.
9. Z uwagi na zmienną geometrię, która charakteryzuje udział państw członkowskich w unijnych politykach w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w rozporządzeniu zmieniającym VIS można było, z prawnego punktu widzenia, uwzględnić tylko jeden zestaw zmian następczych odnoszący się do zmiany instrumentów prawnych w obszarze dorobku Schengen dotyczącym granic zewnętrznych – pozostałe przepisy nienależące do tego dorobku trzeba było włączyć do odrębnego instrumentu prawnego, czyli rozporządzenia w sprawie zmian następczych w VIS (będącego przedmiotem niniejszego uzasadnienia Rady).
10. 17 czerwca 2020 r. Komitet Stałych Przedstawicieli zmienił mandat Rady, tak by objął on „zmiany następcze w VIS” ⁽⁸⁾. Ponieważ Parlament Europejski przyjął już swoje stanowisko w pierwszym czytaniu, jego zespół negocjacyjny zaznaczył, że określi swoje stanowisko w sprawie tego nowego zestawu przepisów podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych.

⁽¹⁾ Dok. 8853/18.

⁽²⁾ Dok. 15726/18.

⁽³⁾ EESC 2018/03954 (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 154).

⁽⁴⁾ Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego nowego rozporządzenia w sprawie wizowego systemu informacyjnego (Dz.U. C 50 z 8.2.2019, s. 4).

⁽⁵⁾ Opinia 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⁾ Zob. COM (2019) 3 final i COM (2019) 4 final.

⁽⁸⁾ Dok. 8787/20.

11. Po sześciu rundach politycznych posiedzeń trójstronnych i szeregu posiedzeń technicznych negocjacje zakończyły się 8 grudnia 2020 r. osiągnięciem przez Parlament Europejski i Radę kompromisu w sprawie tekstów dwóch rozporządzeń:
 - rozporządzenia w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (WE) nr 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 i (UE) 2019/1896 oraz uchylecia decyzji Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW w celu zreformowania wizowego systemu informacyjnego (zwanego dalej „rozporządzeniem zmieniającym VIS”), oraz
 - rozporządzenia w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 603/2013, 2016/794, 2018/1862, 2019/816 i 2019/818 w odniesieniu do ustanowienia warunków dostępu do innych systemów informacyjnych UE do celów VIS (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zmian następczych w VIS” i będącego przedmiotem niniejszego uzasadnienia Rady).
12. Dnia 22 stycznia 2021 r. Komitet Stałych Przedstawicieli przeprowadził analizę ostatecznego tekstu kompromisowego z myślą o osiągnięciu porozumienia.
13. Dnia 27 stycznia 2021 r. parlamentarna Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (komisja LIBE) potwierdziła porozumienie polityczne, a 1 lutego przewodniczący tej komisji przesłał przewodniczącemu Komitetu Stałych Przedstawicieli pismo, w którym potwierdził, że o ile Rada zatwierdzi obydwa rozporządzenia w pierwszym czytaniu, po weryfikacji prawno-językowej, Parlament w drugim czytaniu zatwierdzi stanowisko Rady.
14. Dnia 3 lutego 2021 r. Komitet Stałych Przedstawicieli potwierdził porozumienie polityczne w sprawie kompromisowego tekstu rozporządzeń.
15. Dania nie uczestniczy w przyjęciu rozporządzenia w sprawie zmian następczych w VIS i nie jest nim związana ani go nie stosuje. Ponieważ przedmiotowe rozporządzenie, w zakresie, w jakim jego przepisy odnoszą się do SIS regulowanego rozporządzeniem (UE) 2018/1862, stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, zgodnie z art. 4 tego protokołu Dania – w terminie sześciu miesięcy po przyjęciu przez Radę przedmiotowego rozporządzenia – podejmie decyzję, czy dokona jego transpozycji do prawa krajowego.
16. Rozporządzenie w sprawie zmian następczych w VIS ma zastosowanie do Irlandii w zakresie, w jakim jego przepisy odnoszą się do SIS regulowanego rozporządzeniem (UE) 2018/1862. Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu przedmiotowego rozporządzenia i nie jest nim związana ani go nie stosuje w zakresie, w jakim jego przepisy odnoszą się do Europolu, Eurodac i ECRIS-TCN.
17. W odniesieniu do Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu rozporządzenie w sprawie zmian następczych w VIS stanowi – w zakresie, w jakim odnosi się do SIS regulowanego rozporządzeniem (UE) 2018/1862 – rozwinięcie przepisów dorobku Schengen.

II. CEL

18. VIS – ustanowiony decyzją Rady 2004/512/WE (decyzja w sprawie VIS) i rozporządzeniem (WE) nr 767/2008 – to unijny system informacyjny, który usprawnia procedurę dotyczącą wiz krótkoterminowych („wiz Schengen”) oraz pomaga organom wizowym, służbom granicznym i organom azylowym i migracyjnym przeprowadzać kontrolę wobec obywateli państw trzecich, którzy potrzebują wizy w celu wjazdu do strefy Schengen. VIS łączy konsulaty państw członkowskich na całym świecie i wszystkie przejścia graniczne na ich granicach zewnętrznych.
19. Rozporządzenie zmieniające VIS ma na celu dalszy rozwój tego systemu, tak by można było skuteczniej reagować na nowe wyzwania w obszarze polityki wizowej oraz polityki dotyczącej granic i bezpieczeństwa.

20. Rozporządzenie w sprawie zmian następujących w VIS ustanawia warunki przeglądania z poziomu VIS danych przechowywanych w Eurodac, SIS i ECRIS-TCN oraz danych Europolu – do celów identyfikacji trażeń w ramach zautomatyzowanych zapytań określonych w rozporządzeniu zmieniającym VIS.
21. We wniosku Komisji nie uwzględniono warunków dostępu do innych unijnych systemów informacyjnych i baz danych, w których dokonuje się zapytań z poziomu VIS, przede wszystkim dlatego, że wniosek ten przedstawiono jeszcze przed przyjęciem szeregu aktów prawnych dotyczących innych unijnych systemów informacyjnych i baz danych oraz przed przyjęciem rozporządzeń o interoperacyjności.
22. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu eliminuje tę lukę i uwzględnia nowy kontekst legislacyjny w zakresie interoperacyjności, który zmienił się od czasu przedstawienia wniosku.
23. Zmiany techniczne w rozporządzeniach, które stanowią część dorobku Schengen dotyczącego granic (czyli w aktach dotyczących VIS⁽⁹⁾, EES⁽¹⁰⁾, ETIAS⁽¹¹⁾, SIS do celów powrotów⁽¹²⁾, SIS do celów odpraw granicznych⁽¹³⁾ i interoperacyjności w obszarze granic⁽¹⁴⁾), uwzględniono w rozporządzeniu zmieniającym VIS. Zmiany w rozporządzeniach, które nie są częścią dorobku Schengen lub które są aktami dotyczącymi Schengen w odniesieniu do współpracy policyjnej (czyli w aktach dotyczących Eurodac⁽¹⁵⁾, Europolu⁽¹⁶⁾, SIS do celów współpracy policyjnej⁽¹⁷⁾, ECRIS-TCN⁽¹⁸⁾ i interoperacyjności w obszarze współpracy policyjnej⁽¹⁹⁾), uwzględniono natomiast w przedmiotowym odrębnym instrumencie prawnym – z uwagi na zmienną geometrię udziału państw członkowskich w unijnych politykach w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS), Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60–81.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz.U. L 327 z 9.12.2017, s. 20–82.

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz.U. L 236 z 19.9.2018, s. 1–71.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 1–13.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 14–55.

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r., (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 27).

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53).

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE (Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 56).

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/816 z dnia 17 kwietnia 2019 r. ustanawiające scentralizowany system służący do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (ECRIS-TCN) na potrzeby uzupełnienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1726 (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 1).

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816 (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 85).

24. Obydwa rozporządzenia negocjowano jednak jako pakiet i mają one bezproblemowo się uzupełniać w celu umożliwienia kompleksowego funkcjonowania i użytkowania systemu VIS.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A. Uwagi ogólne

25. Parlament Europejski i Rada przeprowadziły negocjacje z myślą o osiągnięciu porozumienia na podstawie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu (zwanego dalej „stanowiskiem Rady”), które to stanowisko Parlament mógłby zatwierdzić w jego ówczesnym brzmieniu w drugim czytaniu. Tekst stanowiska Rady dotyczącego rozporządzenia w sprawie zmian następczych w VIS w pełni odzwierciedla kompromis wypracowany przez obu współprawodawców przy wsparciu Komisji Europejskiej.

B. Najważniejsze kwestie

Zmiany w rozporządzeniu (UE) 603/2013

26. Stanowisko Rady zmienia rozporządzenie w sprawie Eurodac, aby można było:

- udzielić właściwym organom wizowym dostępu do Eurodac do celów przeglądania danych w formacie wyłącznie do odczytu (*read-only*),
- połączyć Eurodac z europejskim portalem wyszukiwania ustanowionym na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) 2019/818, aby umożliwić zautomatyzowane przetwarzanie przez VIS, oraz
- prowadzić rejestr każdej operacji przetwarzania danych przeprowadzonej w Eurodac i VIS.

Zmiany w rozporządzeniu (UE) 2016/794

27. Stanowisko Rady zmienia rozporządzenie w sprawie Europolu, aby:

- Europol mógł przedstawiać opinię po otrzymaniu z VIS wniosku o opinię w ramach zautomatyzowanego przetwarzania, oraz
- organy wyznaczone do celów VIS miały, do celów rozporządzenia w sprawie VIS, pośredni dostęp do danych Europolu w oparciu o system trafieniowy (figuruje/nie figuruje).

Zmiany w rozporządzeniu (UE) 2018/1862

28. Stanowisko Rady zmienia rozporządzenie w sprawie SIS do celów współpracy policyjnej, aby można było:

- rejestrować każdą operację przetwarzania danych przeprowadzoną w SIS i VIS,
- udzielić właściwym organom krajowym dostępu do danych wprowadzanych do SIS w celu ręcznej weryfikacji trafień wywołanych zautomatyzowanymi zapytaniami z VIS oraz w celu oceny, czy osoba ubiegająca się o wizę, wizę długoterminową lub dokument pobytowy może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, oraz
- połączyć system centralny SIS z europejskim portalem wyszukiwania ustanowionym na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) 2019/818, aby umożliwić automatyczne przetwarzanie przez VIS.

Zmiany w rozporządzeniu (UE) 2019/816

29. Stanowisko Rady zmienia rozporządzenie w sprawie ECRIS-TCN, aby:

- do wpisu dotyczącego skazanego obywatela państwa trzeciego można było zacząć dodawać marker wskazujący, do celów VIS, że dany obywatel państwa trzeciego został skazany za przestępstwo terrorystyczne lub inne poważne przestępstwo,
- można było zaznaczyć, że marker ten będzie automatycznie usuwany po upływie 25 lat od jego utworzenia w przypadku wyroków skazujących dotyczących przestępstw terrorystycznych i po upływie 15 lat od jego utworzenia w przypadku wyroków skazujących dotyczących innych poważnych przestępstw,
- zapewnić, by w przypadku zidentyfikowania trafień w wyniku zautomatyzowanego przetwarzania przez VIS markery i kod skazującego państwa członkowskiego lub skazujących państw członkowskich były udostępniane i możliwe do wyszukiwania za pomocą systemu centralnego VIS do celów weryfikacji,
- w przypadku trafienia system centralny lub wspólne repozytorium tożsamości automatycznie mogły przekazywać właściwemu organowi informacje o państwach członkowskich posiadających informacje z rejestrów karnych dotyczące danego obywatela państwa trzeciego,

- można było połączyć ECRIS-TCN z europejskim portalem wyszukiwania ustanowionym na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) 2019/818, aby umożliwić automatyczne przetwarzanie przez VIS,
 - można było udzielić organom wyznaczonym do celów VIS prawa dostępu do danych ECRIS-TCN znajdujących się we wspólnym repozytorium tożsamości – do celów wykonywania ich zadań zgodnie z rozporządzeniem w sprawie VIS, oraz
 - można było prowadzić rejestr każdej operacji przetwarzania danych ECRIS-TCN przeprowadzonej we wspólnym repozytorium tożsamości i w VIS.
30. Parlament Europejski początkowo proponował dodanie w rozporządzeniu w sprawie ECRIS-TCN przepisu zobowiązującego Komisję, aby w terminie roku od rozpoczęcia funkcjonowania ECRIS-TCN oceniła, czy dokonywanie zapytań w ECRIS-TCN z poziomu VIS jest niezbędne, jeśli chodzi o wspieranie realizacji celu VIS polegającego na ocenie, czy osoba ubiegająca się o wizę, wizę długoterminową lub dokument pobytowy może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 767/2008. Stanowisko Rady przewiduje, że ocena tego, czy dokonywanie zapytań w ECRIS-TCN z poziomu VIS przyczyniło się do wspierania powyższego celu, zostanie uwzględniona w sprawozdaniu, które Komisja ma przedstawić trzy lata po rozpoczęciu funkcjonowania zmienionego VIS.

Zmiany w rozporządzeniu (UE) 2019/818

31. Stanowisko Rady zmienia rozporządzenie w sprawie interoperacyjności (współpraca policyjna), aby dostosować je do celów zmienionego VIS.

IV. PODSUMOWANIE

32. Stanowisko Rady w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty podczas negocjacji między Parlamentem Europejskim i Radą, prowadzonych przy wsparciu Komisji. Rada uważa, że jej stanowisko w pierwszym czytaniu stanowi wyważony pakiet i że rozporządzenie w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 603/2013, 2016/794, 2018/1862, 2019/816 i 2019/818 w odniesieniu do ustanowienia warunków dostępu do innych systemów informacyjnych UE do celów VIS, po tym, jak zostanie przyjęte, umożliwi połączenie VIS z danymi z innych systemów informacyjnych UE i danymi Europolu, a tym samym umożliwi wzajemne uzupełnianie się systemów, co będzie służyć poprawie zarządzania granicami zewnętrznymi, przyczynieniu się do zapobiegania nielegalnej imigracji i jej zwalczania oraz zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego oraz ochronie bezpieczeństwa na terytorium państw członkowskich.
33. Kompromis ten został potwierdzony pismem przewodniczącego komisji LIBE do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli z dnia 1 lutego 2021 r. W piśmie tym przewodniczący komisji LIBE stwierdza, że zaleci członkom swojej komisji, a następnie zgromadzeniu parlamentarnemu, by zaakceptowali stanowisko Rady w pierwszym czytaniu bez poprawek w stanowisku Parlamentu w drugim czytaniu – z zastrzeżeniem weryfikacji, której mają dokonać prawnicy lingwiści obu instytucji.
-