

UZASADNIENIE

a) wprowadzenie

Potrzeba przyjęcia ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej wynika z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a w szczególności w tzw. dorobku prawnym Schengen, którego urzeczywistnienie w pełnym zakresie jest uwarunkowane włączeniem do Systemu Informacyjnego Schengen.

Dnia 14 czerwca 1985 roku w Schengen Francja, Niemcy, Belgia, Holandia oraz Luksemburg podpisały umowę o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych przejściach granicznych (tzw. Schengen I) (zwaną dalej „Układem z Schengen”). Przyjęcie Układu z Schengen miało na celu umożliwienie realizacji swobody przemieszczania się osób na terytorium Unii Europejskiej. Dorobek Schengen, został bezpośrednio włączony do Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (zwany dalej „TWE”) na podstawie traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku i stał się integralną częścią prawa wspólnotowego obowiązującego wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W celu wprowadzenia swobody przemieszczania się wewnątrz terytorium Unii Europejskiej oraz jednoczesnego wzmocnienia ochrony jej zewnętrznych granic został utworzony System Informacyjny Schengen (ang. *Schengen Information System*; zwany dalej „SIS”).

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku spowodowało konieczność włączenia do Obszaru Schengen dziesięciu nowych Państw Członkowskich. Dotychczasowa infrastruktura techniczna SIS została przewidziana do obsługi maksymalnie 18 państw i nie była przygotowana do objęcia nowych instalacji narodowych. Poza tym, postęp techniczny, który miał miejsce w ciągu ostatniego dziesięciolecia umożliwia przetwarzanie nie tylko danych tekstowych, ale również innych danych, np. danych biometrycznych. W związku z tym, w celu dostosowania SIS do najnowszych rozwiązań informatycznych i technologicznych oraz umożliwienia przystąpienia do niego nowych Państw

Członkowskich UE zdecydowano o zastąpieniu SIS nowym systemem, dostosowanym do obsługi wszystkich Państw Członkowskich i umożliwiającym przekazywanie większej kategorii danych (np. danych biometrycznych). Budowane są System Informacyjny Schengen drugiej generacji (zwany dalej „SIS II”) i uzupełniający go system wymiany informacji wizowej pomiędzy Państwami Członkowskimi – System Informacji Wizowej (tzw. VIS, ang. *Visa Information System*) (zwany dalej „VIS”). System VIS ma na celu wymianę danych o wizach między Państwami Członkowskimi, które zniosły kontrole na swoich granicach wewnętrznych i uczestniczą w systemie swobodnego przepływu osób bez kontroli na granicach wewnętrznych.

Podstawę prawną powołania SIS II stanowią Rozporządzenie Rady (WE) nr 2424/2001 z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (2001/886/WSiSW). W preambułach powyższych aktów podkreślono, iż fakt, że łączną podstawę prawną powołania SIS II, niezbędną do tego, by umożliwić finansowanie rozwoju SIS II z budżetu Unii Europejskiej, stanowią dwa odrębne instrumenty, nie narusza zasady, zgodnie z którą SIS II stanowi i powinien stanowić jeden zintegrowany system. Na mocy Rozporządzenia nr 2424/2001 i decyzji 2001/886/WSiSW, System Informacyjny Schengen (SIS I) ustanowiony na podstawie tytułu IV Konwencji Wykonawczej z 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. U. UE L. 239 z 22.09.2000 r., str. 19, z późn. zm.), (zwanej dalej „KWS”), został zastąpiony Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II), który umożliwia włączenie nowych Państw Członkowskich do tego systemu. Ponadto, powyższe akty prawne określają procedury tworzenia i rozwoju SIS II.

Rozporządzenie nr 2424/2001 oraz decyzja 2001/886/WSiSW miały obowiązywać do dnia 31 grudnia 2006 r. Jednakże okazało się, że proces opracowywania SIS II będzie trwał dłużej niż pierwotnie przewidywano. W związku z tym, w celu zapewnienia środków finansowych na rozwój SIS II po

31 grudnia 2006 r., powstała konieczność przedłużenia okresu obowiązywania omawianych aktów prawnych. W tym celu zostały wydane Rozporządzenie Rady (WE) nr 1988/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2424/2001 w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), oraz Decyzja Rady z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniająca decyzję 2001/886/WSiSW w sprawie Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (2006/1007/WSiSW).

Szczegółowe postanowienia dotyczące utworzenia, funkcjonowania i użytkowania SIS II zawierają Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. oraz projektowana Decyzja Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (dokument nr 14914/06 z dnia 12 grudnia 2006 r.), a także Rozporządzenie (WE) nr 1986/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dostępu służb odpowiedzialnych w państwach członkowskich za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1987/2006 stanowi niezbędną podstawę prawną dla systemu SIS II w kwestiach objętych zakresem stosowania TWE, natomiast projektowana Decyzja Rady nr 14914/06 stanowi niezbędną podstawę prawną dla systemu SIS II w kwestiach objętych zakresem stosowania Traktatu o Unii Europejskiej (zwanego dalej „TUE”).

Omawiane akty prawne określają warunki oraz procedury dokonywania i przetwarzania wpisów w SIS II. Zakresem Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1987/2006 objęte są wpisy odnoszące się do obywateli państw trzecich dokonane w celu odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt na terytorium Państw Członkowskich. Natomiast projektowana Decyzja Rady nr 14914/06 ma zastosowanie do wpisów w SIS II dotyczących osób i przedmiotów oraz wymiany informacji uzupełniających i danych dodatkowych w celach związanych ze współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych.

W związku z przedłużaniem się prac nad wprowadzeniem SIS II i VIS oraz chęcią przystąpienia nowych Państw Członkowskich do SIS, na podstawie

propozycji Portugalii powstała tzw. koncepcja SISone4ALL. SISone4ALL ma na celu podłączenie nowych Państw Członkowskich do aktualnie funkcjonującego SIS. Opiera się on na założeniu, że nowe Państwa Członkowskie zostaną podłączone do systemu centralnego SIS do końca sierpnia 2007 r. za pomocą krajowych komponentów SIS, stworzonych na podstawie modelu systemu funkcjonującego w Portugalii.

Biorąc pod uwagę to, że organy unijne i Państwa Członkowskie podkreślają, że SISone4ALL jest rozwiązaniem tymczasowym, umożliwiającym włączenie do aktualnie funkcjonującego SIS i docelowo wszystkie Państwa Członkowskie mają obowiązek wprowadzić SIS II, nowe Państwa Członkowskie powinny, wprowadzając podstawy prawne dla SIS, uwzględnić również regulacje dotyczące SIS II.

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem VIS uregulowane zostały w Decyzji Rady z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Systemu Informacji Wizowej (VIS) (2004/512/WE), Rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Rozporządzeniu 2252/2004 w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie oraz Decyzji Komisji 2006/752/WE z dnia 3 listopada 2006 r. ustanawiającej lokalizację Systemu Informacji Wizowej (VIS) w fazie jego rozwoju.

Rozwój oraz sposób funkcjonowania Systemu Informacji Wizowej został w prawie europejskim przewidziany w dwóch fazach. Pierwszą fazę stanowiło ustanowienie przez Komisję Decyzji 2004/512/WE, która jako podstawa prawna funkcjonowania VIS włączyła do budżetu ogólnego Unii Europejskiej niezbędne środki na rozwój VIS i realizację środków przygotowawczych niezbędnych dla wdrożenia cech biometrycznych w późniejszym etapie. Druga faza jest realizowana obecnie i zakłada uchwalenie rozporządzenia, które kompleksowo regulowałoby wszelkie zagadnienia funkcjonalne, instytucjonalne, materialne oraz proceduralne, jak również obejmuje ona uchwalenie decyzji w sprawie

umożliwienia dostępu organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne do informacji znajdujących się w VIS.

b) podstawowe obowiązki Państwa Członkowskiego wynikające z prawodawstwa unijnego

Jednym z podstawowych warunków uczestnictwa w systemach SIS, SIS II i VIS jest istnienie odpowiednich krajowych systemów, które to umożliwią. Wszystkie trzy systemy bowiem opierają się na modelu scentralizowanym, w którym istnieje system centralny („C.SIS” w przypadku SIS, „CS-SIS” w przypadku SIS II i „CS-VIS” – w przypadku VIS), do którego „podłączony” jest system krajowy („N.SIS” w przypadku SIS, „NS-SIS” w przypadku SIS II i „interfejs krajowy” – w przypadku VIS). Mimo, że na podstawie poszczególnych aktów prawnych (lub ich projektów) wskazać można na specyficzne funkcje poszczególnych systemów krajowych, to nie ulega wątpliwości, że zasadnym jest stworzenie jednego, wspólnego systemu, który zapewni, od strony technicznej, udział Polski w SIS, SIS II i VIS. Zamierzenie takie zostało także potwierdzone w dokumentach rządowych przyjętych przez Radę Ministrów – *Programie Dla Uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Realizacji Tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (MasterPlan SIS II PL)* – wersja 2.4 z października 2004 r., *Programie Dostosowania Organów Administracji Państwowej Do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (MasterPlan SIS II i VIS PL)* – wersja 3.1 z czerwca 2006 r. oraz w *Suplemencie VIS* do dokumentu *MasterPlan SIS II i VIS PL* w wersji 3.1. Na model taki wskazują także akty europejskie.

Kolejnym ważnym obowiązkiem Państwa Członkowskiego na gruncie podstaw prawnych (lub projektów) funkcjonowania SIS, SIS II i VIS jest zapewnienie realizacji określonych w przepisach unijnych kompetencji przez organy krajowe. W tym celu prawo krajowe powinno wskazać konkretne organy realizujące poszczególne kompetencje. Należy wskazać na kilka podstawowych kategorii:

– organ odpowiedzialny za krajowy system, umożliwiający dostęp i wprowadzanie danych poszczególnym, właściwym organom (zgodnie

z art. 108 Konwencji, art. 7 ust. 1 Rozporządzenia i Decyzji oraz art. 24 projektu Rozporządzenia VIS),

- organ realizujący zadania Biura SIRENE (art. 92 ust. 4 KWS; art. 7 ust. 2 Rozporządzenia SIS II i projektu Decyzji SIS II),
- organy, które decydują o wprowadzeniu i którym udostępniane są poszczególne dane (prawodawstwo europejskie wskazuje je jedynie poprzez odwołanie do funkcji, które realizują – np. „organy sądowe”, odsyłając do prawa krajowego),
- organy nadzorcze, w szczególności czuwające nad prawidłowością przetwarzania danych osobowych.

Prawo krajowe powinno gwarantować zgodność z zasadami i środkami ochrony systemu i danych, przewidzianych w przepisach europejskich, w szczególności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w tym musi zapewnić kontrolę dostępu do sprzętu, kontrolę nośników danych, kontrolę gromadzenia danych, kontrolę użytkownika, kontrolę dostępu do danych, kontrolę transmisji danych oraz kontrolę dostarczania danych.

Odpowiedzialność za szkody spowodowane przetwarzaniem danych ponosi Państwo Członkowskie. Akty prawne (ich projekty) w zakresie SIS, SIS II i VIS przewidują w tym zakresie właściwość prawa krajowego. Wobec powyższego, prawo krajowe powinno zawierać stosowne regulacje.

- c) omówienie dotychczas obowiązujących regulacji prawa polskiego dotyczących przedmiotu ustawy

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym w Polsce należy wskazać na dwie podstawowe regulacje mające znaczenie dla uczestnictwa w Systemie Informacyjnym Schengen. Są to ustawa o gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym z dnia 6 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 110, poz. 1189 z późn. zm.), a także ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (tekst jednolity – Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277; dalej zwana ustawą o Policji).

Krajowy System Informatyczny (dalej zwany KSI) w zamierzeniu ma umożliwić udział w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS oraz SIS II) i Systemie Informacji Wizowej. Intencja ta nie wynika jednak wprost z regulacji ustawowej, mimo że jest wyrażona zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004, Nr 179, poz. 1842), jak i w dokumentach rządowych – *Programie Dla Uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Realizacji Tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (MasterPlan SIS II PL)* – wersja 2.4 z października 2004 r., *Programie Dostosowania Organów Administracji Państwowej Do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (MasterPlan SIS II i VIS PL)* – wersja 3.1 z czerwca 2006 r. oraz w *Suplemencie VIS* do dokumentu *MasterPlan SIS II i VIS PL* w wersji 3.1. Należy więc mieć na uwadze brak ustawowego wskazania na bezpośrednie powiązanie KSI z Systemem Informacyjnym Schengen i Systemem Informacji Wizowej.

W drodze nowelizacji ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym (ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2006 r., Nr 158, poz. 1122) kompetencje w zakresie Krajowego Systemu Informatycznego, w szczególności związane z jego utworzeniem i udostępnianiem danych organom krajowym zostały przekazane Komendantowi Głównemu Policji. W stanie prawnym przed nowelizacją kompetencje te były przypisane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Jednocześnie ustawa o Policji, w art. 1 ust. 2 pkt 11 stwierdza, że jednym z zadań Policji jest „*utworzenie, eksploatacja i utrzymanie systemu informacyjnego umożliwiającego organom administracji rządowej i organom sprawiedliwości przekazywanie oraz dostęp do danych gromadzonych w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS), niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania obszaru Schengen.*”

Ustawa o gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym nie definiuje wielu kwestii, które są niezbędne do uregulowania, w tym nie wskazuje, niewystarczająco lub

niezgodnie z regulacjami unijnymi definiuje organy mające realizować konkretne funkcje przewidziane w prawie unijnym. Dotyczy to braku powołania Biura Sirene, wskazania organów wprowadzających dane i tych, którym dane są udostępniane w sposób nie mający w pełni pokrycia w sposobie określenia tej sprawy w aktach UE. Ustawa nie gwarantuje także poziomu nadzoru wymaganego prawodawstwem unijnym, zarówno w zakresie kontroli przetwarzania danych osobowych, jak i nadzoru technicznego nad Krajowym Systemem Informatycznym oraz systemami poszczególnych organów, współpracującymi z Krajowym Systemem Informatycznym.

Aktualnie obowiązująca regulacja prawna Krajowego Systemu Informatycznego została wprowadzona do ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym. Przedmiotem regulacji powyższej ustawy jest przede wszystkim gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji kryminalnych. Zgodnie z art. 1 ustawy: *„ustawa określa zasady postępowania przy gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych w celu wykrywania i ścigania sprawców przestępstw oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości, a także podmioty właściwe w tych sprawach”*. Ze względu na odmienne cele Systemu Informacyjnego Schengen (oraz Systemu Informacji Wizowej), a więc i Krajowego Systemu Informatycznego – zapewniającego udział we wspomnianych systemach, a także ze względu na wskazane braki i nieuporządkowanie aktualnych przepisów, zasadnym jest wyodrębnienie całości regulacji w zakresie krajowych podstaw uczestnictwa Polski w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej do odrębnego aktu prawnego.

W zakresie ochrony danych osobowych prawo polskie jest zgodne z unijnymi standardami ochrony danych określonych w Dyrektywie 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych oraz wynikającymi z dorobku prawnego Schengen i nie wymaga dostosowania, z wyjątkiem uregulowania kilku kwestii, o których mowa w dalszej części uzasadnienia. W ustawie o ochronie danych osobowych oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy zostały uregulowane

kwestie m. in. kontroli dostarczania, gromadzenia i transmisji danych, jak również kontroli dostępu do danych i użytkownika danych.

W zakresie odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za szkody spowodowane przetwarzaniem danych SIS i VIS należy stwierdzić, że polski system prawny zawiera przepisy określające w dostateczny sposób zasady i tryb ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa za wszelkie szkody wyrządzone osobom poprzez wykorzystanie danych SIS i VIS. W polskim prawie krajowym zapewnione są także w sposób wystarczający skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje karne za nadużycie danych SIS i VIS, a także związanych z wymianą informacji uzupełniających.

d) omówienie przepisów ustawy

Projekt ustawy jest oparty na wspomnianym założeniu, według którego KSI ma umożliwić udział Polski w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS oraz SIS II) i Systemie Informacji Wizowej. Przyjęto także zasadę, że KSI stanowi jedynie infrastrukturę techniczną umożliwiającą uprawnionym organom korzystanie – w zakresie wprowadzania oraz dostępu do danych – z jednostki centralnej Systemu Informacyjnego Schengen oraz Centralnego Systemu Informacji Wizowej.

Propozycja uregulowania Systemu Informacji Wizowej opiera się na dwóch założeniach. Po pierwsze regulacje dotyczące Systemu Informacji Wizowej zostały stworzone w oparciu projekt Rozporządzenia w sprawie Systemu Informacji Wizowej (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy Państwami Członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych, oraz projekt Decyzji Rady w sprawie wglądu do danych Systemu Informacji Wizowej dla organów Państw Członkowskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz dla Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom oraz w celu wykrywania i ścigania tych przestępstw, z uwzględnieniem obowiązującej Decyzji Nr 2004/512/WE Rady z dnia 8.06.2004 r. w sprawie ustanowienia Systemu Informacji Wizowej (VIS). Powyższe projekty regulują zasady funkcjonowania Systemu Informacji Wizowej oraz znajdują się w zaawansowanej fazie prac legislacyjnych na

szczeblu UE. Zakłada się zatem, że treść przepisów powyższych projektów pozostanie, w tym zakresie, niezmieniona i stosownie do tego założenia, projekt ustawy przyjmuje zawieszenie stosowania regulacji odnoszących się do Systemu Informacji Wizowej do momentu wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej tych aktów.

Przy konstruowaniu projektu ustawy założono, że uregulowane zostaną wyłącznie te kwestie, których inne przepisy nie regulują w sposób umożliwiający ich bezpośrednie zastosowanie w krajowym porządku prawnym. Założenie to jest zgodne z regułą określoną w art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, (Dz.Urz UE C 325 z 24.12.2002, zwanego dalej „TWE”, zgodnie z którą rozporządzenia oraz decyzje wiążą w całości adresatów, do których są kierowane i co do zasady nie wymagają implementacji. Projekt ustawy nie reguluje także kwestii, które wynikają z obowiązujących ustaw, jeżeli przepisy te zezwalają na przyjęcie założenia, iż znajdą one zastosowanie także w sprawach regulowanych w projekcie ustawy. Projekt ustawy ponadto zawiera jedynie regulacje odnoszące się do udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej oraz zmiany w innych ustawach, które są niezbędne do umożliwienia realizacji powyższego celu. Założenia powyższe są zgodne z określoną w § 4 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki Prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) regułą niepowtarzania przepisów zamieszczonych w innych obowiązujących aktach prawnych oraz w § 3 ust. 2 zasadą niewykraczania poza zakres przedmiotowy oraz podmiotowy regulacji.

Stosownie do powyższego założenia, projekt ustawy nie wymienia danych podlegających wpisowi poprzez KSI, gdyż wynikają one wprost z obowiązujących przepisów, w szczególności z KWS oraz z Projektu Rozporządzenia. Zauważenia wymaga, że projekt ustawy posługuje się pojęciem „wykorzystywania danych”, pod którym rozumie się wszelkie operacje wykonywane na danych. Definicja ta wzorowana jest na definicji „przetwarzania danych” z ustawy o ochronie danych osobowych, do której w stosunku do przetwarzania danych osobowych definicja „wykorzystywania danych” bezpośrednio odsyła. Projekt ustawy nie wprowadza także pojęć, których

rozumienie na gruncie przepisów prawa europejskiego jest wystarczająco jasno zdefiniowane.

Jedną z kluczowych kwestii wymagających uregulowania w ramach polskiego porządku prawnego jest określenie zakresu organów odpowiedzialnych za nadzór nad należytym funkcjonowaniem KSI, użytkowaniem oraz wypełnianiem obowiązków nałożonych przez prawodawstwo dorobku Schengen w zakresie funkcjonowania modułów krajowych Systemu Informacyjnego Schengen oraz krajowego interfejsu Systemu Informacji Wizowej, a także podmiotów upoważnionych do dokonywania wpisów lub do dostępu do wpisów.

Jako organ właściwy w sprawie utworzenia, uruchomienia, eksploatacji technicznej oraz utrzymania KSI projekt ustawy wskazuje Komendanta Głównego Policji, który w celu wyodrębnienia jego zadań wskazanych w ustawie od pozostałego zakresu kompetencji wynikającego z innych ustaw, w szczególności ustawy o Policji, został określony jako centralny organ techniczny KSI. Projekt ustawy dokonuje jednocześnie rozdzielenia kompetencji organów odpowiedzialnych za funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie Systemu Informacyjnego Schengen oraz w zakresie Systemu Informacji Wizowej. Zgodnie z powyższym, Komendant Główny Policji określony został organem odpowiedzialnym za sprawne działanie i bezpieczeństwo Systemu Informacyjnego Schengen w ramach modułu krajowego, natomiast jego odpowiedzialność w zakresie Systemu Informacji Wizowej dotyczy głównie kwestii zapewnienia odpowiedniego dostępu przez właściwe organy.

Ze względu na szeroki zakres kompetencji Komendanta Głównego Policji oraz mając na względzie dotychczasowe regulacje prawne, a także zakończone i aktualnie realizowane projekty dotyczące przygotowania Polski do udziału w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej, zasadnym jest powierzenie Komendantowi Głównemu Policji obowiązków związanych z obsługą Systemu Informacyjnego Schengen. Spełniony zostanie w ten sposób również wymóg stawiany przez przepisy prawa europejskiego, aby organem odpowiedzialnym za funkcjonowanie Systemu Informacyjnego

Schengen w poszczególnych Państwach Członkowskich był organ na szczeblu centralnym.

Projekt ustawy zawiera także założenie, że w ramach struktury Komendy Głównej Policji powołane zostanie Biuro Sirene, zapewniające wymianę informacji uzupełniających pomiędzy Państwami Członkowskimi porządku Schengen. Umieszczenie Biura Sirene w strukturze organizacyjnej Komendy Głównej Policji jest uzasadnione względami natury praktycznej. Zauważyć należy, że Policja prowadzi od wielu lat międzynarodową współpracę policyjną z podmiotami zajmującymi się sprawami zwalczania przestępczości, a także prowadzi prace nad przygotowaniem organizacyjnym polskiej komórki Biura Sirene w ramach struktury Komendy Głównej Policji.

Kompetencje nadzorcze nad funkcjonowaniem komponentów krajowych przyznaje projekt ustawy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a w zakresie przetwarzania danych osobowych – także Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

Projekt ustawy wskazuje również organy uprawnione do korzystania – w zakresie dokonywania wpisów oraz dostępu do danych – z Systemu Informacyjnego Schengen oraz Systemu Informacji Wizowej, zakreślając jednocześnie zakres oraz cele dopuszczalnego wykorzystywania przez te organy danych.

Przy wskazywaniu organów uprawnionych do korzystania z Systemu Informacyjnego Schengen oraz Systemu Informacji Wizowej uwzględniono zakres działania oraz kompetencji poszczególnych podmiotów.

Kwestie związane z wykorzystywaniem danych, w tym danych osobowych, zostały uregulowane w projekcie ustawy jedynie w zakresie w jakim regulacje porządku Schengen nie mogą być stosowane wprost. Jak wskazano, w zakresie przetwarzania danych osobowych prawo polskie jest zgodne z unijnymi standardami ochrony danych. Z uwagi na powyższe, reguły przetwarzania danych osobowych określone w ustawie o ochronie danych osobowych obowiązują wprost w stosunku do przetwarzania danych osobowych w ramach wykorzystywania danych na potrzeby uczestniczenia Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie

Informacji Wizowej, chyba że przepisy tej ustawy zostaną wyraźnie wyłączone lub kwestie przetwarzania danych zostaną w dozwolonym zakresie uregulowane odrębnie.

Celem wprowadzenia w projekcie ustawy zapisu o tym, iż wykorzystywanie danych może odbywać się bez wiedzy i zgody osób, których dane dotyczą, a także bez obowiązku ujawniania faktycznego celu zbierania danych, było wykluczenie obowiązków informacyjnych, o których mowa w ustawie o ochronie danych osobowych (art. 24 ust. 1, art. 25 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych) jak również umożliwienie wykorzystywania tzw. sensytywnych danych osobowych (art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych) bez wymaganej zgody.

Jednocześnie projekt ustawy nakłada na wszystkie organy uprawnione do wykorzystywania danych obowiązki stworzenia procedur kontrolnych zapewniających zgodność z prawem przetwarzania danych osobowych. Oznacza to konieczność stosowania przez te podmioty obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

Projekt ustawy zakłada jednocześnie, że kwestie przetwarzania danych osobowych podlegają kontroli Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Stosownie do powyższego Projekt ustawy zobowiązuje także Komendanta Głównego Policji do uzyskania opinii Generalnego Inspektora Danych Osobowych w zakresie spełniania przez KSI wymogów określonych w art. 36-39a ustawy o ochronie danych osobowych.

Projekt ustawy przyjmuje założenie, że dostęp podmiotów, których dane są wykorzystywane poprzez KSI jest regulowany na zasadach przewidzianych w ustawie o ochronie danych osobowych.

W zakresie zmian w obowiązującym prawodawstwie projekt zakłada konieczność zmiany przede wszystkim: ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym (tekst jednolity – Dz. U. z 2006, Nr 216, poz. 1585), ustawy o Policji oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

W przypadku ustawy o ochronie danych osobowych postuluje się wyłączenie z obowiązku rejestracji zbiorów danych osobowych zbiorów danych zawierający dane osobowe przetwarzane na potrzeby udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej. U podstaw takiego wyłączenia leżą względy pragmatyczne. Należy zwrócić uwagę, że ustawa zapewnia w stosunku do przetwarzania danych osobowych realizację celów zgłoszenia zbioru danych osobowych oraz poddaje przetwarzanie danych osobowych kontroli Generalnego Inspektora Danych Osobowych, w tym w szczególności w zakresie kontroli spełniania wymogów technicznych przetwarzania danych w systemie informatycznym.

Zmiany postulowane w ustawie o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym dotyczą usunięcia z tej ustawy kwestii dotyczących funkcjonowania KSI. Propozycja ta wynika z zakresu zmian koniecznych do dokonania w tej ustawie z uwagi na jej wskazaną nie pełną zgodność z przepisami prawa unijnego oraz z koncepcji całościowego uregulowania kwestii dotyczących udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej.

Wejście w życie projektowanego aktu prowadzi do uporządkowania i uzupełnienia w niezbędnym zakresie niezbędnych podstaw prawnych dotyczących uczestnictwa Polski w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej. Ustala się w odpowiedni sposób kompetencje poszczególnych organów w zakresie wprowadzania i udostępniania danych SIS i VIS. Wskazuje się organy odpowiedzialne za funkcjonowanie infrastruktury technicznej umożliwiającej udział w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej (Krajowy System Informatyczny) oraz organ realizujący funkcję Biura Sirene. W sposób jasny zostają przewidziane kompetencje nadzorcze nad realizacją zadań związanych z uczestnictwem Polski w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej.

Projekt dostosowuje prawo polskie i umożliwia wykonywanie następujących aktów prawnych:

- Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach;
- Rozporządzenie (WE) nr 1986/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dostępu służb odpowiedzialnych w Państwach Członkowskich za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II);
- Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II);
- Decyzja Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (projekt – dokument nr 14914/06 z dnia 12 grudnia 2006 r.);
- Decyzja Komisji 2006/758/WE z dnia 22 września 2006 r. w sprawie zmiany podręcznika Sirene;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Systemu Informacji Wizowej (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy Państwami Członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (projekt);
- Decyzja Rady w sprawie wglądu do danych Systemu Informacji Wizowej dla organów Państw Członkowskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz dla Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom oraz w celu wykrywania i ścigania tych przestępstw (projekt).

Zgodnie z projektem przewiduje się zróżnicowane terminy wchodzenia poszczególnych przepisów ustawy w życie. Związane jest to z wskazaną powyżej wielością unijnych aktów prawnych oraz harmonogramem wdrażania

poszczególnych instrumentów (SIS, SIS II i VIS) i uzależnieniu ich funkcjonowania od określonych warunków formalnych.

W związku z powyższym, projekt przewiduje, że w pierwszej kolejności wchodzi w życie przepisy pozwalające na uczestnictwo w SIS, a następnie – z chwilą formalnego włączenia Polski do VIS – wejdzie w życie grupa przepisów odnoszących się do funkcjonowania VIS.

e) zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przygotowanie projektu zostało poprzedzone szczegółowymi analizami prawnymi dotyczącymi prawodawstwa unijnego, jak i krajowego – w zakresie wynikającym z wymogów związanych z udziałem Polski w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS oraz SIS II) i Systemie Informacji Wizowej. Opinię o zgodności projektu z prawem UE wyraził także UKIE.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że regulacje projektu są zgodne z prawem unijnym.

Ocena Skutków Regulacji (OSR)

1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny

Przepisy ustawy mają zastosowanie do następujących organów administracji publicznej:

- minister właściwy do spraw wewnętrznych,
- Komendant Główny Policji,
- Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców,

W zakresie dostępu i wprowadzania danych, przepisy obejmują:

- Straż Graniczną,
- Służbę Celną,
- Policję,
- Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Żandarmerię Wojskową,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- organy kontroli skarbowej,
- sądy,
- prokuratorów,
- wojewodów,
- konsuli,
- ministra właściwy do spraw zagranicznych,
- starostów
- Biuro Ochrony Rządu,
- Agencję Wywiadu,
- Wojewodę Mazowieckiego,

- Służbę Wywiadu Wojskowego,
- Służbę Kontrwywiadu Wojskowego.

2) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa

Przeprowadzono uzgodnienia międzyresortowe, zakończone konferencją uzgodnieniową, których wyniki zostały uwzględnione w przygotowaniu ostatecznej wersji projektu ustawy. Z uwagi na brak bezpośredniego wpływu na sytuację społeczną i gospodarczą, projekt nie podlegał dodatkowemu przedstawianiu do konsultacji społecznych.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy był przewidziany w Planie prac legislacyjnych Rady Ministrów w pierwszym półroczu 2007 r. Został także opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Władzy Wdrażającej Programy Europejskie – jednostki zapewniającej obsługę Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem SIS i Systemem VIS. Do przedmiotowego projektu nie zostały wniesione zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami legislacyjnymi.

3) przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na:

- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Regulacja nakłada na poszczególne organy zadania mające na celu uczestnictwo w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej. Zadania te dotyczą przygotowania od strony technicznej oraz organizacyjnej. Technicznym aspektem jest stworzenie lub dostosowanie odpowiednich systemów informatycznych, które umożliwią wykonanie postanowień ustawy, organizacyjnym – stworzenie

odpowiednich struktur i procedur w ramach kompetencji poszczególnych organów. Działania te stanowią obciążenie budżetu państwa.

Przygotowania poszczególnych organów mające na celu dostosowanie się do dorobku prawnego Schengen w zakresie udziału w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej trwają od wielu lat i są prowadzone w oparciu o dokumenty zarządcze, przede wszystkim – *Program Dla Uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Realizacji Tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (MasterPlan SIS II PL)* – wersja 2.4 z października 2004 r., *Program Dostosowania Organów Administracji Państwowej Do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (MasterPlan SIS II i VIS PL)* – wersja 3.1 z czerwca 2006 r. oraz w *Suplement VIS* do dokumentu *MasterPlan SIS II i VIS PL* w wersji 3.1. Wspomniane dokumenty zarządcze określają cele i zadania konieczne do wykonania, pozostawiając poszczególnym organom kwestię sposobu ich realizacji, a więc oceny potrzeby konkretnych projektów i ich prowadzenie. Aktualnie duża część niezbędnych projektów jest ukończona lub jest w trakcie realizacji.

Niemniej jednak, zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania będą wiązać się z obciążeniem budżetu państwa w zakresie właściwości przede wszystkim Komendanta Głównego Policji, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a także Ministra Spraw Zagranicznych.

W zakresie zadań związanych z zapewnieniem nadzoru nad KSI (MSWiA) oraz operacyjności KSI (KGP) przewiduje się następujące działania. Powołane powinno zostać „Biuro SIS i VIS”, podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonujące na jego rzecz funkcje nadzoru nad funkcjonowaniem Polskiego Komponentu SIS. Funkcje te mogłyby być wykonywane przez podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Władzę Wdrażającą Programy Europejskie, po uzupełnieniu dotychczasowej struktury etatowej

zespołów SIS i VIS o 25 osób oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza technicznego, logistycznego i biurowego. Szacunkowe średnie miesięczne koszty osobowe brutto (związane z ww. wspomnianym uzupełnieniem struktury etatowej WWPE) wyniosą 175.000,00 PLN. Koszty związane z utworzeniem stanowisk pracy wyniosą ok. 5.000 PLN na osobę. Zapewnienie odpowiedniego zaplecza technicznego, logistycznego i biurowego (w tym system teleinformatyczny) wyniesie ok. 5.800.000,00 PLN. Miesięczne koszty związane ze stałymi opłatami – około 45.000,00 PLN.

Powstanie także konieczność przyznania KGP dodatkowych 50 etatów dla nowotworzonego Biura Eksploatacji N.SIS – w tym: wydział technologiczno-operatorski, zespół radców prawnych, wydział ogólny. Wymagane będzie także zwiększenie obsady kadrowej o 20 etatów na obsługę administracyjną systemu (dla Biura Łączności i Informatyki KGP). Jednorazowe koszty związane z powyższymi wymaganiami – w zakresie wyposażenia sprzętowego, w tym systemu informatycznego dla Biura N.SIS szacowane są na 7 310 000,00 PLN. Szacunkowe średnie miesięczne koszty osobowe (brutto) wynoszą 665.000,00 zł, natomiast stałe koszty np. związane z opłatami, utrzymaniem samochodów usuwaniem awarii itp. – 50 000,00 zł.

W przypadku projektów realizowanych przez Komendanta Głównego Policji należy wskazać, że część przedsięwzięć planowanych do sfinansowania w ramach Funduszu Schengen – z uwagi na brak możliwości zakontraktowania środków Funduszu w terminie przewidzianym przez Komisję Europejską – musi zostać sfinansowany ze środków krajowych. Dotyczy to w szczególności niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania Biura SIRENE zadania polegającego na przygotowaniu systemu teleinformatycznego polskiej komórki SIRENE, o łącznej wartości 6 390 000 zł.

W odniesieniu do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców skutki finansowe związane z wejściem w życie projektowanej ustawy obejmą koszty wynikające z potrzeby zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie do

Spraw Cudzoziemców o dodatkowe 34 etaty, w związku z przejęciem przez Urząd zadań Centralnego Organu Wizowego. Wskazana ilość etatów jest niezbędna dla zapewnienia właściwej realizacji zadań Centralnego Organu Wizowego poprzez pracę w systemie zmianowym (24 godziny na dobę, 365 dni w roku).

Szacuje się, że koszty związane ze zwiększeniem liczby osób zatrudnionych w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców w 2008 r. wyniosą ok. 1 734 885 zł. Na powyższą kwotę składają się koszty dotyczące utworzenia 1 etatu, tj. 3 150 zł, w tym koszty miesięcznego wynagrodzenia oraz koszty pochodne (środki finansowe na ZUS, Fundusz Pracy, Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych), a także koszty związane z utworzeniem stanowisk pracy w wysokości ok. 5 000 zł na osobę.

W związku z wejściem w życie ustawy powstanie konieczność zwiększenia obsady etatowej w centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówkach zagranicznych w liczbie odpowiednio 12 i 30 etatów. Zwiększenie etatowe w centrali MSZ w Warszawie jest związane z koniecznością zapewnienia utrzymania i prawidłowego funkcjonowania konsularnego systemu informatycznego i systemu teletransmisyjnego w trybie zmianowym (24 godziny na dobę, 365 dni w roku) przez Biuro Informatyki oraz Biuro Łączności.

Powstaje także konieczność utworzenia 30 etatów administratorów regionalnych, którzy odpowiedzialiby za prawidłowe funkcjonowanie systemu informatycznego i teletransmisyjnego w podległych urzędach konsularnych na całym świecie.

Szacunkowe koszty osobowe brutto utworzenia ww. etatów w 2008 r. wyniosą, ok. 13 146 000 zł. Na powyższe koszty składają się: koszt osobowy etatu w placówce zagranicznej 221 000 zł, koszt osobowy etatu w centrali MSZ 63 000 zł oraz pozostałe koszty rzeczowo-administracyjne przypadające na jeden etat w Centrali MSZ w wysokości 5 000 zł.

Całkowite koszty związane z wejściem w życie przedmiotowej regulacji wyniosą: 45 725 885,00 PLN

KGP – Biuro SIRENE	6390000
URiC	1734885
MSZ	13146000
KGP – Biuro N.SIS	15890000
WWPE	8565000
Razem	45725885

b) rynek pracy

Brak wpływu regulacji na rynek pracy

c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Brak wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Regulacja mogłaby wpłynąć na gospodarkę i przedsiębiorczość w zakresie branży IT, ze względu na ewentualną konieczność dostosowania się poszczególnych organów do wymagań ustawy i związaną z tym możliwość dokonania tych prac w ramach zamówień publicznych. Z uwagi jednak na wcześniej wskazany fakt wieloletnich przygotowań do włączenia do Systemu Informatycznego Schengen i Systemu Informacji Wizowej przez poszczególne organy potencjalny wpływ regulacji na obszar gospodarki i przedsiębiorczości byłby bardzo ograniczony.

d) sytuację i rozwój regionalny

Brak wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny

4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Prace dostosowawcze były prowadzone w dużej mierze w oparciu o środki europejskie, w tym pochodzące z Funduszu Schengen. Dodatkowe prace, dotyczące przede wszystkim Komendanta Głównego Policji, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych, a także Ministra Spraw Zagranicznych wskazane powyżej, stanowią dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa.

07/10si