
WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY
TOM XX (2023), №4
s. 69-84
doi: 10.36121/agajda.20.2023.4.069

Anastazja Gajda
ORCID 0000-0003-4446-1055
(Szkoła Główna Handlowa)

Cyfryzacja procedury wizowej i wzmacnianie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej

Streszczenie: Wspólna polityka wizowa Unii Europejskiej (UE) jest jednym z elementów zapewniających bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen. W ostatniej dekadzie znacznie zmieniło się jednak otoczenie, w którym ta polityka funkcjonuje. Z jednej strony nasiliły się bowiem wyzwania związane z migracją i zapewnieniem bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE. Z drugiej zaś strony znaczący rozwój technologiczny stworzył nowe możliwości usprawnienia procesu ubiegania się o wizę Schengen. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom Komisja Europejska w kwietniu 2022 r. przedstawiła propozycję umożliwiającą składanie wniosku o wizę drogą elektroniczną za pośrednictwem unijnej platformy wizowej. W ten sposób unijna polityka wizowa wkracza w erę cyfrową. Dzięki temu ubieganie się o wizę Schengen stanie się prostsze, a wiza będzie lepiej zabezpieczona.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, strefa Schengen, cyfryzacja, procedura wizowa, bezpieczeństwo, granice zewnętrzne.

Digitalisation of visa procedure and strengthening the protection of the European Union's external borders

Annotation: The common visa policy of the European Union (EU) is one of the elements ensuring the security and proper functioning of the Schengen area. However, in the last decade, the environment in which this policy operates has changed significantly. On one hand, the challenges of migration and ensuring the security of the EU's external borders have intensified. On the other hand, significant technological developments have created new opportunities to streamline the Schengen visa application process. To meet these expectations, in April 2022, the European Commission presented a proposal enabling the submission of visa applications electronically via the EU visa platform. This move signifies the entry of the EU's visa policy into the digital era. Thanks to this, applying for a Schengen visa will become easier, and the visa process will be more secure.

Keywords: European Union, Schengen area, digitalisation, visa procedure, security, external borders.

Wstęp

Wspólna polityka wizowa Unii Europejskiej (dalej: UE lub Unia) stanowi jeden z elementów zapewniających bezpieczne i prawidłowe funkcjonowanie strefy Schengen. Polityka ta zasadniczo służy realizacji dwóch celów. Z jednej strony gwarantuje bowiem swobodę i łatwość podróżowania na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych. Z drugiej zaś ułatwia ochronę przed zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności przed terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i nielegalną imigracją, przenikającymi przez granice zewnętrzne¹.

Obecną podstawę prawną dla wspólnej polityki wizowej stanowi przepis art. 77 ust. 2 lit a) *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: TFUE)², który określa kompetencję instytucji unijnych do przyjmowania środków dotyczących wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu³. Podstawowym zaś aktem określającym procedury i warunki wydawania wiz na pobyt krótkoterminowy i tranzyt lotniskowy przez strefę Schengen jest *Wspólnotowy kodeks wizowy* (dalej: WKW)⁴. Zgodnie z zawartą w WKW definicją *wiza* oznacza „zezwolenie wydawane przez państwo członkowskie na: a) planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu; lub b) tranzyt przez międzynarodową strefę tranzytową portów lotniczych państw członkowskich”⁵.

W ramach prawa unijnego wydawanie wiz pozostaje podstawowym trybem udzielania zezwolenia na wjazd do strefy Schengen i państw kandydujących do członkostwa w Unii, które zobowiązane są wdrażać przepisy *acquis* Schengen. W ramach Unii funkcjonuje przy tym swoisty dualizm. Istnieje bowiem wiza Schengen (tzw. jednolita lub krótkoterminowa), która jest obecnie podstawowym dokumentem potwierdzającym, że dana osoba spełnia warunki wjazdu do strefy Schengen. Jednocześnie paralelnie w obiegu funkcjonują wize narodowe, gdyż państwa członkowskie Unii zachowały prawo wydawania długoterminowych zezwoleń na wjazd na swoje terytorium⁶.

W zasadzie od wejścia w życie WKW w 2010 r. oraz rozpoczęcia funkcjonowania wizowego systemu informacyjnego (dalej: VIS) w 2011⁷ otoczenie, w którym realizowa-

¹ Wspólna polityka wizowa jest zestawem zharmonizowanych przepisów regulujących różne aspekty, tj.: wspólne listy wizowe państw, których obywatele są zobowiązani do posiadania wizej, aby wjechać do Unii oraz tych, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu; kodeks wizowy ustanawiający tryb i warunki wydawania wiz krótkoterminowych; jednolity formularz naklejki wizowej oraz wizowy system informacyjny, w którym rejestruje się wszystkie wnioski wizowe i decyzje państw członkowskich, w tym dane osobowe wnioskodawców, ich fotografie i odciski palców. Zob. też: A. Meloni, *EU Visa Policy: What kind of Solidarity?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2017, vol. 24, issue 5, s. 646-666. Artykuł oddaje stan prawny na dzień 1 listopada 2023 r.

² Zob.: wersję skonsolidowaną TFUE, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 47-388.

³ Zob. szeroko na ten temat: W. Czapliński, A. Serzysko, *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 157.

⁴ Zob.: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*, Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1-58 z późn. zmian.

⁵ Por. art. 2 pkt 2 WKW.

⁶ Szeroko na ten temat zob.: M. Cesarz, *Polityka wizowa Unii Europejskiej jako metoda kontroli przekraczania granic*, [w:] *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa 2017, s. 70.

⁷ Zob.: *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*

na jest wspólna polityka wizowa diametralnie się zmieniło. Można bowiem dostrzec nasilające się wyzwania związane z migracją i bezpieczeństwem. Stąd i debata polityczna przesunęła się w kierunku ponownej oceny równowagi między obawami związanymi z migracją, bezpieczeństwem oraz względami gospodarczymi a stosunkami zewnętrznymi w ujęciu ogólnym. Ponadto znaczący postęp technologiczny stwarza nowe możliwości usprawniające proces ubiegania się o wizę Schengen zarówno dla wnioskodawców, jak i konsulatów.

Warto wskazać, że już aktualnie procedura rozpatrywania wniosków wizowych częściowo odbywa się cyfrowo. Jest tak, gdyż wnioski i decyzje są rejestrowane w VIS. Jednak dwa istotne etapy tej procedury są w dalszym ciągu realizowane w formie papierowej, tj. samo składanie wniosku wizowego (wraz z innymi wymaganymi dokumentami) oraz faktyczne wydanie naklejki wizowej. Osoby ubiegające się o wizę są bezpośrednio najbardziej zaangażowane właśnie w te dwa etapy. Muszą się bowiem najpierw osobiście stawić w konsulacie przy składaniu wniosku wizowego, aby – w przypadku osób ubiegających się o wizę po raz pierwszy – pobrać ich odciski palców. Ponowna ich obecność jest także konieczna przy odbiorze dokumentu podróży wraz z uzyskaną wizą.

W obecnym stanie prawnym nie jest jednak możliwe wydawanie cyfrowych wiz Schengen. Prawo unijne wymaga bowiem, by taka wiza była wprowadzana ręcznie do paszportu w formie naklejki⁸. Naklejka wizowa zawiera niepowtarzalny numer, który jest również częścią odpowiedniego wpisu w VIS, umożliwiając weryfikację tożsamości posiadacza przez właściwe organy. Wymóg ten jest wspólny dla wszystkich państw członkowskich Unii.

Potencjalnie fizyczna naklejka wizowa może także stać się łatwym celem dla fałszerzy i oszustów oraz może zostać skradziona. To już stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Naklejkę wizową wprowadzono w 1995 r. i od tego czasu regularnie się ją aktualizuje, aby ulepszyć jej zabezpieczenia. Najnowszą innowacją jest wprowadzenie na naklejkę wizowej podpisanego dwuwymiarowego kodu kreskowego⁹. Można jednak zakładać, iż ta naklejka wciąż będzie podatna na podrabianie lub fałszowanie¹⁰.

Na szczęście unijnym, w 2017 r. estońska prezydencja Rady UE zapoczątkowała dyskusję nad możliwościami usprawnienia obecnej procedury wizowej przy wykorzystaniu internetowego wniosku wizowego¹¹ oraz wizy cyfrowej¹². Następnie w 2018 r. Komisja Europejska (dalej: KE lub Komisja) przedstawiła *Komunikat*¹³, w którym zapo-

wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS), Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60-81.

⁸ Zob.: art. 29 Rozporządzenia 2019/1155.

⁹ Zob.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1370 z dnia 4 lipca 2017 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 ustanawiające jednolity formularz wizowy, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 24-28. Zmiana ta weszła w życie 1. maja 2022 r.

¹⁰ Podatność naklejki wizowej na oszustwa potwierdza Decyzja wykonawcza Komisji C(2020) 2672 z 30 kwietnia 2020 r. wprowadzająca pieczęć cyfrową w jednolitym formularzu wizowym. Ta Decyzja została przyjęta w związku z wykryciem wielu przypadków fałszowania nowej naklejki wizowej w państwach członkowskich wkrótce po jej wprowadzeniu, tj. w grudniu 2019 r.

¹¹ Zob.: Presidency Council of the European Union, *e-Visa: Improving the current visa process with online visa application*, dok. nr 12546/17, October 2017.

¹² Zob.: Presidency Council of the European Union, *e-Visa: Improving the current visa process with digital visa*, dok. nr 11816/17, September 2017.

¹³ Zob.: Komisja Europejska, *Dostosowanie wspólnej polityki wizowej do nowych wyzwań*, COM(2018)

wiedziała rozpoczęcie studiów wykonalności i projektów pilotażowych, przyczyniających się do utworzenia podstaw prawnych dla unijnych wniosków prawodawczych dotyczących digitalizacji tej procedury. W tym dokumencie pojawiła się także idea wprowadzenia wiz cyfrowych do unijnej procedury wizowej.

Także w zmienionym w 2019 r. WKW¹⁴ potwierdzono, że dąży się do wypracowania wspólnego rozwiązania umożliwiającego w przyszłości składanie wniosków o wydanie wizy Schengen przez internet, a tym samym pełnego wykorzystania najnowszych osiągnięć prawnych i technologicznych. Ponadto w latach 2020-2021 Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: eu-LISA), w ścisłej współpracy z KE i państwami członkowskimi UE, zrealizowała projekt polegający na opracowaniu prototypu platformy unijnej do składania wniosków wizowych.

W 2020 r. pandemia COVID-19 w znaczący sposób przyczyniła się do spowolnienia procedur wydawania wiz Schengen na całym świecie. Wprowadzane przez poszczególne państwa obostrzenia pandemiczne powodowały trudności z przyjmowaniem osób ubiegających się o wizę w konsulatach oraz innych ośrodkach przyjmowania wniosków wizowych. Doprowadziło to do apeli ze strony państw członkowskich Unii o przyspieszenie prac nad cyfryzacją tego procesu.

We wrześniu 2020 r. Komisja przedstawiła *Nowy pakt o migracji i azylu*¹⁵, w którym zapewniła o pełnej cyfryzacji procedury wizowej do 2025 r. za pośrednictwem wprowadzenia wizy cyfrowej oraz możliwości składania wniosków wizowych przez internet. W swoim programie prac na 2021 r. KE ogłosiła wniosek ustawodawczy w sprawie cyfryzacji procedur wizowych, który zaplanowano na czwarty kwartał 2021 r.¹⁶ W końcu 27 kwietnia 2022 r. Komisja opublikowała *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie cyfryzacji procedury wizowej (dalej: Wniosek)*¹⁷. Obecnie trwa proces prawodawczy zmierzający do przyjęcia *Wniosku* przez instytucje unijne¹⁸. Zakłada się, że faza rozwoju unijnej platformy do składania wniosków wizowych będzie trwała dwa lata, w czasie których agencja eu-LISA opra-

251 final, Bruksela, 14.3.2018 r.

¹⁴ Por. motyw 20 preambuły do *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*, Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 25-54 (dalej: *Rozporządzenie 2019/1155*).

¹⁵ Komisja Europejska, *Nowy pakt o migracji i azylu*, COM(2020) 609 final, Bruksela, 23.9.2020 r.

¹⁶ Komisja Europejska, *Program prac Komisji na 2021 r. Dynamiczna Unia w niestabilnym świecie*, COM(2020) 690 final, Bruksela, 19.10.2020 r.

¹⁷ Zob.: Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (WE) nr 810/2009 i (UE) 2017/2226, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95, (WE) nr 333/2002, (WE) nr 693/2003 i (WE) nr 694/2003 oraz konwencję wykonawczą do układu z Schengen w zakresie cyfryzacji procedury wizowej*, COM(2022) 658 final, Bruksela, 27.4.2022 r. *Wniosek* jest zgodny z ogólnym podejściem Unii polegającym na zachęcaniu do modernizacji i cyfryzacji usług publicznych oraz z komunikatem Komisji *Cyfrowy Kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, COM(2021) 118 final, Bruksela, 9.3.2021 r.

¹⁸ W czerwcu 2023 r. negocjatorzy Rady UE i Parlamentu Europejskiego (dalej: PE) osiągnęli wstępne porozumienie co do przepisów o cyfryzacji procedury wizowej. Następnie 18 października 2023 r. PE wyraził swoje poparcie dla tych regulacji. Dopiero jednak po formalnym zatwierdzeniu przez Radę UE (które ma nastąpić jeszcze w listopadzie 2023 r.), nowe przepisy zostaną opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE i wejdą w życie 20 dni po publikacji.

kuje tę platformę. Przewiduje się tym samym, że platforma będzie gotowa do użytku z dniem 1 stycznia 2026 r. Następnie państwa członkowskie będą miały 5 lat na przyłączenie się do tej platformy.

Zasadniczym celem opracowania jest analiza podstawowych założeń *Wniosku*, które umożliwią ubieganie się o wizę przez internet, a obecną naklejkę wizową zastąpi wiza cyfrowa. W artykule stawia się dwa zasadnicze pytania badawcze. Po pierwsze czy te projektowane działania UE zmierzające do pełnej digitalizacji procedury wizowej w efektywny sposób przyczynią się do zapewnienia bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii? Po drugie, czy cyfryzacja procedury wizowej spowoduje faktyczne zmniejszenie kosztów i obciążeń dla państw członkowskich UE? Wprawdzie zmieniony WKW¹⁹ umożliwił cyfrowe składanie i rozpatrywanie wniosków wizowych dzięki możliwości podpisywania elektronicznie formularzy wniosków przez osoby ubiegające się o wizę, to jednak większość państw członkowskich UE dokonała cyfryzacji tylko części tego procesu. Obecnie jednak, w dużym stopniu, nadal wykorzystuje się procedury oparte na dokumentacji papierowej. Wydaje się bowiem, że w obliczu globalnej tendencji w zakresie cyfryzacji oraz oczekiwań podróżnych dotyczących coraz szybszych, bardziej nowoczesnych i prostszych procedur wizowych, Unia może pozostać w tyle. W ten sposób zostanie narażona na niekorzystne skutki gospodarcze, zwłaszcza w branży turystycznej²⁰.

1. Wniosek w sprawie cyfryzacji procedury wizowej – podstawowe założenia

Nowoczesne procedury wizowe mają istotne znaczenie dla osób przyjeżdżających do strefy Schengen zarówno w celach turystycznych, jak i biznesowych. Dlatego *Wniosek* ma się przyczynić do cyfryzacji usług publicznych, tworząc Unię Europejską na miarę ery cyfrowej. Ma też sprawić, że Unia stanie się bardziej atrakcyjnym celem dla podróżnych i będzie postrzegana jako spójna jednostka geograficzna realizująca wspólną politykę wizową.

We *Wniosku* zakłada się realizację dwóch celów szczegółowych:

1. zmodernizowanie, uproszczenie i ujednoczenie procesu składania wniosków wizowych dla państw członkowskich Unii i obywateli państw trzecich poprzez cyfryzację procedury wizowej oraz

2. ograniczenie ryzyka oszustw (dotyczących tożsamości), fałszerstw oraz ułatwienie procesu weryfikacji na granicy poprzez cyfryzację.

W celu osiągnięcia powyższych założeń *Wniosek* przewiduje możliwość aplikacji wizowych online za pośrednictwem internetowej platformy cyfrowej do składania wniosków wizowych oraz zastąpienie naklejki wizowej wizą cyfrową. Zakłada się, że dzięki temu procedury ubiegania się o wizę w strefie Schengen zostaną uproszczone i zharmonizowane. Ponadto ryzyko dla bezpieczeństwa związane z fizycznymi naklejkami wizowymi zostałyby w znaczący sposób ograniczone.

¹⁹ Zob. art. 11 *Rozporządzenia 2019/1155*.

²⁰ Zob. też: *Wniosek*, s. 4.

1.1. Unijna internetowa platforma do składania wniosków wizowych

W obecnym stanie prawnym, aby ubiegać się o wizę Schengen, wnioskodawcy muszą dokonać wielu formalności. O ile warunki i procedury wydawania wiz Schengen są ujednolicone, to organem decydującym o wydaniu wizy nadal pozostają władze krajowe.

Procedura ta teraz polega na tym, że wypełniony formularz wniosku o wizę w formie papierowej (wraz z niezbędnymi dokumentami), co do zasady, należy złożyć osobiście w ambasadzie lub konsulacie kraju docelowego podróży. To już nierzadko powoduje problemy po stronie wnioskodawców pozbawionych dostępu do tych placówek w państwie pochodzenia. Z kolei zlecenie wykonania usług wizowych na zewnątrz (tzw. outsourcing) nie zawsze niweluje problemy z dostępnością usług wizowych, tym bardziej, że podwyższa w znaczący sposób ostateczny koszt uzyskania dokumentu wizowego²¹.

Po dokonaniu weryfikacji dopuszczalności wniosku wizowego, właściwy organ krajowy dokonuje wpisu w VIS. Kolejnym etapem procedury jest sprawdzenie, czy osoba ubiegająca się o wizę spełnia warunki wjazdu określone w *Kodeksie granicznym Schengen*²², tzn. czy nie stanowi zagrożenia pod względem nielegalnej imigracji lub zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego oraz czy zamierza opuścić terytorium państwa członkowskiego przed wygaśnięciem wizy o którą występuje²³. Ponieważ proces wydawania wiz nie jest jeszcze w pełni zautomatyzowany, termin wydania decyzji wynosi maksymalnie 15 dni, a w niektórych przypadkach może się wydłużyć do 30 lub 60 dni. Za wizę uiszcza się stosowną opłatę wizową.

Aktualnie, aby przekroczyć granice zewnętrzne UE, do posiadania ważnej wizy zobowiązani są obecnie obywatele 102 państw trzecich²⁴. Wizy są wydawane przez państwa członkowskie za pośrednictwem sieci konsulatów w państwach trzecich²⁵. Zgodnie z prognozami wykorzystanymi w ocenie skutków towarzyszącej *Wnioskowi*²⁶ oczekuje się, że liczba wiz krótkoterminowych nieznacznie wzrośnie do 2025 r., a następnie ustabilizuje się.

²¹ Szeroko na ten temat zob.: M. Cesarz, *A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 4(88), s. 19.

²² Zob.: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1-52.

²³ M. Cesarz, *Polityka wizowa Unii Europejskiej...*, s. 72.

²⁴ Zob.: *Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. zawierający wykaz państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku*, Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s.39-58.

²⁵ Państwa członkowskie mogą uzgodnić dwustronnie, że będą reprezentowane przez inne państwo członkowskie w państwie trzecim w drodze umów o reprezentacji. Oznacza to, że nie wszystkie państwa członkowskie mają konsulaty we wszystkich państwach trzecich objętych obowiązkiem wizowym.

²⁶ Badanie mające na celu ocenę poszczególnych wariantów związanych z cyfryzacją procesu wizowego oraz pomoc w przygotowaniu oceny skutków – sprawozdanie końcowe dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/home-affairs/study-assess-various-options-related-visa-process-digitalisation-and-support-preparation-impact_pl [dostęp: 1.11.2023].

Nie ulega wątpliwości, że obecnie obowiązujący proces wizowy jest stosunkowo długi i oparty na wielu dokumentach papierowych. Czasami wnioskodawcy muszą pokonywać duże odległości, aby złożyć stosowny wniosek wizowy, a następnie odebrać paszport z wizą. Generuje to wysokie koszty, zarówno dla podróżujących, jak i dla państw członkowskich Unii.

Dlatego *Wniosek* proponuje utworzyć jedną cyfrową platformę internetową. Osoby ubiegające się o wizę będą mogły ubiegać się o nią wypełniając elektroniczny formularz zgłoszeniowy online oraz uiścić opłatę wizową za pośrednictwem tej samej platformy, niezależnie od państwa strefy Schengen, które chcą odwiedzić²⁷. Platforma automatycznie określi, które państwo tej strefy będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku, zwłaszcza gdy wnioskodawca zamierza odwiedzić kilka państw. Państwa członkowskie Unii będą musiały jedynie sprawdzić, czy platforma w sposób właściwy wskazała dane państwo.

Ponadto platforma ma dostarczać osobom ubiegającym się o wizę aktualnych danych na temat wiz krótkoterminowych Schengen, a także wszelkich innych niezbędnych informacji dotyczących wymogów i procedur (m.in. o dokumentach uzupełniających, opłacie wizowej czy potrzebie spotkania w celu pobrania identyfikatorów biometrycznych). Wnioskodawcy będą mogli śledzić online status rozpatrywania ich wniosków oraz otrzymają elektroniczne powiadomienie o podjęciu decyzji w sprawie wizy. Unijna platforma ma również umożliwiać przedłużenie okresu ważności wizy. Osobiste stawiennictwo w konsulacie byłoby, co do zasady, obowiązkowe jedynie dla osób ubiegających się o wizę po raz pierwszy (w celu pobrania od nich identyfikatorów biometrycznych), wnioskodawców, których dane biometryczne przestały być ważne oraz osób, które uzyskały nowy dokument podróży.

Wszyscy cudzoziemcy, którzy potrzebują wizy do dowolnego z 27 państw strefy Schengen²⁸, będą mogli korzystać z unijnej platformy do składania wniosków wizowych po jej wdrożeniu. Platforma nie będzie miała zastosowania do pozostałych czterech państw UE nienależących do strefy Schengen, ponieważ nie mają one jeszcze uprawnień do wydawania wiz Schengen. Z kolei podróżni z państw, które są zwolnione z obowiązku wizowego w strefie Schengen, nie będą musieli korzystać z tej platformy. Zamiast tego będą musieli złożyć wniosek o zezwolenie w ramach systemu ETIAS na podróż do państw tej strefy od połowy listopada 2025 r.²⁹

Wniosek przewiduje także stopniowe zamykanie portali krajowych i zastąpienie ich jedną platformą na poziomie unijnym. Państwa członkowskie Unii będą miały możliwość przyłączenia się do tej platformy, gdy tylko zostanie ona uruchomiona, najpóźniej jednak w ciągu pięciu lat od jej utworzenia. Taki okres przejściowy pozwoli tym państwom na stopniowe i pomyślne usuwanie swoich narzędzi krajowych i przyłączenie się do unijnej platformy w elastyczny sposób. Agencja eu-LISA stanie się odpowiedzialna za rozwój techniczny unijnej platformy i jej elementów oraz za zarządza-

²⁷ Opłatę wizową będzie się uiszczać za pośrednictwem portalu zewnętrznego połączonego internetową platformą do składania wniosków. Płatności byłyby przekazywane bezpośrednio do właściwego państwa członkowskiego Unii. Dane wymagane do zabezpieczenia płatności elektronicznych nie powinny stanowić części danych przechowywanych w VIS [A.G.].

²⁸ Od 1 stycznia 2023 r. Chorwacja jest członkiem strefy Schengen [A.G.].

²⁹ Szerzej na ten temat w pkt 2 niniejszego opracowania. Zob. też: https://travel-europe.europa.eu/etias_en [dostęp: 1.11.2023].

nie operacyjne nimi w ramach VIS. Z kolei Komisja będzie odpowiadać za aktualizację ogólnych informacji o wizach w tej platformie.

Wydaje się, że unijna platforma zapewni podróżnym zharmonizowaną i płynną procedurę składania wniosków wizowych, niezależnie od państwa należącego do strefy Schengen, które chcą odwiedzić. Co więcej wszystkie wnioski złożone przez podróżnych będą łatwo dostępne w jednym miejscu. Taki szybki dostęp nie byłby możliwy w przypadku portali poszczególnych państw członkowskich, ponieważ osoby ubiegające się o wizę musiałyby wypełniać różne procedury i korzystać z różnych systemów, aby móc sprawdzać swoje poprzednie wnioski.

1.2. Wiza cyfrowa

W obecnym stanie prawnym wiza jest zezwoleniem wydanym przez państwo strefy Schengen na przekraczanie granic, urzeczywistnionym w postaci winiety w paszporcie, tytule podróży albo w innym ważnym dokumencie, umożliwiającym przekroczenie granicy³⁰. Z faktem posiadania wizy wiążą się pewne uprawnienia i obowiązki dla strony.

Formalnym wyrazem wydania wizy jest adnotacja dokonana w paszporcie lub innym dokumencie podróży. Należy jednak odróżnić wizę jako decyzję administracyjną od naklejki wizowej umieszczonej w paszporcie albo w innym dokumencie podróży³¹. Sam akt wydania wizy nosi cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialno-prawnym. Natomiast umieszczenie naklejki wizowej jest wyłącznie czynnością materialno-techniczną i nie wyznacza sytuacji prawnej jednostki, gdyż musi być poprzedzone wydaniem rozstrzygnięcia przez dany organ, czy w konkretnej sytuacji osoba ubiegająca się o wizę spełnia wszystkie określone przepisami wymogi wjazdu³².

We współczesnym świecie w obiegu coraz częściej występują wizeny cyfrowe (elektroniczne, e-wizeny), wydawane głównie za pośrednictwem internetu a następnie przechowywane w systemie komputerowym wydającego ją państwa i przypisane do konkretnego paszportu. Zezwolenie na wjazd nie jest wówczas wyrażone w formie naklejki wizowej w paszporcie. Wnioskodawcy otrzymują wizę drogą elektroniczną po wprowadzeniu odpowiednich danych i dokonaniu płatności. Następnie służby kontroli paszportowej na przejściach granicznych dokonują weryfikacji e-wizeny w systemie (rejestrze) elektronicznym. Samo złożenie wniosku wizowego przeważnie nie wymaga bezpośredniego kontaktu z konsulem lub ambasadą państwa wydającego wizę. Tym samym procedura aplikacyjna jest prostsza, szybsza i sprowadza się do wypełnienia odpowiedniego formularza na stronie internetowej (na ogół z 2-3 dniowym wyprzedzeniem) i odbioru potwierdzenia pocztą elektroniczną³³.

Wniosek przewiduje więc wydawanie wiz w formacie cyfrowym jako wpis w VIS, a nie w formie naklejki wizowej umieszczanej na dokumencie podróży³⁴. Cy-

³⁰ Zob. szeroko na ten temat: A. Modrzejewski, *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007, z. 2, s. 99.

³¹ J. Celej, *Status prawny cudzoziemca (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Administracyjnoprawny status jednostki (wybrane zagadnienia)*, red. M. Stych, Częstochowa 2012, s. 142; D. Dragan, *Status prawny cudzoziemców w Polsce*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2017, nr 2(23), s. 20.

³² A. Modrzejewski, *Charakter prawny wiz...*, s. 99.

³³ Szeroko na ten temat zob.: M. Cesarz, *New type of EU visa...*, s. 13-14.

³⁴ Tak proponowała KE we *Wniosku*, zob. s. 28. Natomiast w wersji przyjętej przez PE 18 paździer-

frowa wiza utrudni zatem fałszowanie naklejek wizowych, gdyż sama wiza nie będzie już miała fizycznego formatu. Ponadto znikną także koszty operacyjne związane z naklejkami.

Taka wiza cyfrowa ma zawierać najnowocześniejsze zabezpieczenia, które mają być mniej podatne na podrobienia lub fałszowanie, niż aktualna naklejka wizowa. Wnioskodawcy zostaną powiadomieni o decyzji podjętej przez konsulat (w przypadku wydania wizen, odmowy wydania wizen itp.) za pośrednictwem poczty elektronicznej lub innych środków elektronicznych. Takie powiadomienie zawierałoby dane aktualnie znajdujące się na naklejce wizowej, a także ewentualnie kod kreskowy. Ponadto projektowane we *Wniosku* bezpieczne narzędzie weryfikacyjne (będące częścią cyfrowej platformy wizowej), umożliwiłoby wnioskodawcom zarówno weryfikację statusu ich wniosku, jak i ważności wizen po jej wydaniu.

2. Wiza cyfrowa a zezwolenie na podróż w ramach systemu ETIAS³⁵

Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (dalej: ETIAS) powstał w 2018 r.³⁶ Jest kolejnym, ustanowionym przez Unię wielkoskalowym systemem informatycznym w obszarze polityki migracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, którym zarządza agencja eu-LISA. Systemy informacyjne UE tworzą na przestrzeni lat przede wszystkim z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa, kontroli granic oraz migracji. Każdy z nich ma własne cele, zadania, podstawy prawne, zasady tworzenia i korzystania, grupy użytkowników i kontekst instytucjonalny³⁷. Obecnie funkcjonujące systemy³⁸, choć niepozbawione wad, w zasadzie potwierdziły swą skuteczność jako narzędzie regulacji ruchu wizowego (VIS) oraz instrument w walce z naduży-

nika 2023 r. stanowi się, że wiza cyfrowa będzie wydawana w formacie cyfrowym, jako dwuwymiarowy kod kreskowy, i będzie zawierać wizerunek twarzy posiadacza wizen. Ponadto taki kod kreskowy powinien być podpisany kryptograficznie przez krajowe centrum certyfikacji państwa członkowskiego wydającego wizę, zob.: *Schengen area: digitalisation of the visa procedure, 2022/0132A(COD) - 18/10/2023 - Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading*, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1762580&t=e&l=en>, [dostęp: 1.11.2023].

³⁵ ETIAS to europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż. Skrót pochodzi od angielskiej nazwy *European Travel Information and Authorisation System*. Szeroko na temat systemu ETIAS zob. m.in.: Ch. Derave, N. Genicot, N. Hetmańska, *The Risks of Trustworthy Artificial Intelligence: The Case of the European Travel Information and Authorisation System*, „European Journal of Risk Regulation” 2022, vol. 13, s. 389-420; N. Vavoula, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union. The Case of Information Systems*, Brill 2022, s. 467-539; S. Zawadzka, *System wjazdu i wyjazdu (EES) i Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). Rola i znaczenie nowoczesnych systemów w zakresie działań prewencyjnych i wzmacniania bezpieczeństwa UE*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2019, nr 4, s. 103-118; M. Cesarz, *A new type ...*, s. 7-27; A. Gajda, *Das ETIAS System als ein Instrument zur Stärkung der Kontrolle der Außengrenzen der Europäischen Union*, [w:] *Internationale Perspektiven im 21. Jahrhundert. Recht. Politik. Gesellschaft*, hrsg. A. Balthasar, P. Ertl, G. Fleck, M. Lech, Wien 2022, s. 231-245.

³⁶ Zob.: *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. 2018 L 236 z 19.9.2018, s. 1-71 (dalej: *Rozporządzenie 2018/1240*).

³⁷ A. Gajda, *Interoperacyjność unijnych systemów informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa, ochrony granic i zarządzania granicami*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2019, nr 1(37), s. 144.

³⁸ W 2024 r. w pełni operacyjnie mają stać się także kolejne wielkoskalowe systemy informacyjne, tj. system wjazdu/wyjazdu (EES) i ECRIS-TCN [A.G.].

ciami prawa w procedurach azylowych (Eurodac), i z przestępczością oraz łamaniem zakazów wjazdów na terytorium Unii (System Informacyjny Schengen – SIS)³⁹.

Celem systemu ETIAS jest gromadzenie informacji o obywatelach państw trzecich, którzy nie potrzebują wizy i zamierzają wjechać do strefy Schengen, co pomoże zidentyfikować wszelkie potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa lub nieudokumentowanej migracji. W założeniu system ma dokonywać monitoringu i selekcji osób wjeżdżających na terytorium UE, a jego istotą jest udzielanie zezwoleń na wjazd. Samym podróżnym system da pewność, że będą mogli bezproblemowo przekroczyć granicę.

Idea leżąca u podstaw ustanowienia europejskiego systemu informacji o podróżny oraz zezwoleń na podróż pochodzi bezpośrednio ze Stanów Zjednoczonych. Tam podobny system tzw. ESTA (ang. *Electronic System for Travel Authorisation*), z powodzeniem funkcjonuje od 2009 r.⁴⁰ W Unii pomysł na taki system pierwotnie pojawił się w 2008 r. wraz z innymi propozycjami dotyczącymi zarządzania granicami unijnymi w przyszłości, m.in. możliwością utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) i programu rejestrowania podróżnych (RTP)⁴¹.

System ETIAS będzie miał zastosowanie wobec obywateli państw trzecich wymienionych w załączniku II do *Rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001*⁴². Obywatele ci są zwolnieni z obowiązku wizowego, gdy ich planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nie przekracza 90 dni w dowolnym okresie 180 dni⁴³. Ponadto przyjęte przez unijnego prawodawcę ujęcie negatywno-przedmiotowe zakłada, że ETIAS obejmie także obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego, w tym członków rodziny obywatela Unii oraz obywateli państwa trzeciego korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, którzy nie posiadają karty pobytowej⁴⁴. Tym samym ten system będzie miał zastosowanie do innej kategorii obywateli państw

³⁹ Zob. N. Piçarra, *The European Integrated Border Management and its Impact on the Migration Policy of the European Union*, [w:] *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, ed. C. Urbano de Sousa, Lisbon 2019, s. 93 i nast.

⁴⁰ System ESTA funkcjonuje jako forma kontroli wstępnej podróżnych dla celów bezpieczeństwa i nie jest traktowany przez amerykańskie prawo imigracyjne za wizę. System obejmuje wszystkich pasażerów uczestniczących w programie *Visa Waiver Program (VWP)*, oferującym obywatelom 38 krajów ruch bezwizowy. ESTA ustanawia obowiązek elektronicznej rejestracji (na co najmniej 72 godziny przed wjazdem do USA). Aplikacja o zezwolenie w ramach ESTA jest wymagana jedynie przy przekraczaniu granic USA drogą morską i powietrzną (ale już nie lądową). Uzyskanie autoryzacji nie daje gwarancji na przekroczenie granic USA, gdyż ostateczną decyzję w tej materii podejmują zawsze odpowiednie służby graniczne, szeroko na ten temat zob.: <https://esta.cbp.dhs.gov/esta/> [dostęp: 1.11.2023].

⁴¹ Zob.: Komisja Europejska, *Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, COM(2008) 69 wersja ostateczna, Bruksela, 13.2.2008 r.

⁴² Zob.: *Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu*, Dz.U. L 81 z 21.3.2001, s. 1-7.

⁴³ Chodzi o obywateli państw trzecich umieszczonych na tzw. białej lub pozytywnej liście wizowej [A.G.].

⁴⁴ Por. art. 2 ust. 1 *Rozporządzenia 2018/1240*. Prawo do uzyskania zezwolenia na podróż nie jest bezwarunkowe, gdyż członkom rodziny, którzy stwarzają ryzyko dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego czy zdrowia publicznego, można odmówić wydania zezwolenia. System nie będzie mieć natomiast zastosowania do obywateli UE ani posiadaczy wiz długoterminowych, posiadaczy zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, obywateli mikropaństw w strefie Schengen, a także posiadaczy paszportów dyplomatycznych oraz członków załogi statków lub samolotów podczas służby, por. art. 2 ust. 2 *Rozporządzenia 2018/1240*.

trzech niż wiza Schengen, które wymagane są od obywateli państw umieszczonych na tzw. czarnej (negatywnej) liście wizowej, obejmującej obecnie 80% światowej populacji⁴⁵.

Rozporządzenie 2018/1240 wprowadza, jako nowy warunek wjazdu do strefy Schengen, konieczność uzyskania zezwolenia na podróż. Brak ważnego zezwolenia na podróż spowoduje odmowę wjazdu na teren Unii. Postanowienia tego aktu prawnego szczegółowo i precyzyjnie określają zarówno proces wydawania takiego zezwolenia, jak i odmowę jego wydania, jeżeli zachodzą ku temu stosowne okoliczności. Dlatego przed planowaną podróżą wnioskodawca wypełnia wniosek o zezwolenie na podróż na specjalnej stronie internetowej lub za pomocą aplikacji mobilnej. Złożenie wniosku związane jest także z koniecznością uiszczenia jednorazowej opłaty w wysokości 7 euro. Jest to istotne z uwagi na fakt, iż system ETIAS będzie finansowany z opłat wnioskodawców, nie będzie zatem obciążał budżetu Unii⁴⁶.

Zezwolenie na podróż ETIAS nie wprowadza formalności związanych z ubieganiem się o wizę. Nie ma potrzeby udania się do konsulatu, aby złożyć wniosek. Nie gromadzi się danych biometrycznych i zbiera się znacznie mniej informacji niż w trakcie procedury składania wniosku o wizę. Podczas gdy procedura ubiegania się o wizę Schengen może z reguły potrwać do 15 dni, a w niektórych przypadkach wydłużyć się do 30 lub 60 dni, wypełnienie wniosku online za pomocą systemu ETIAS zajmuje jedynie kilka minut. Co więcej, zezwolenie na podróż ETIAS będzie ważne przez okres trzech lat, czyli o wiele dłużej niż wiza Schengen. Zezwolenie na podróż ETIAS umożliwia nieograniczoną liczbę wjazdów⁴⁷.

Zarówno cyfryzacja procedury wizowej, jak i system ETIAS mają ułatwić podróżowanie w strefie Schengen oraz paralelnie zwiększyć jej bezpieczeństwo. *Wniosek* dotyczy obywateli państw trzecich, którzy mają obowiązek posiadania wizeny, tj. obywateli państw trzecich, którzy muszą ubiegać się o wizę, jeśli planują pobyt w strefie Schengen nieprzekraczający 90 dni w dowolnym okresie 180 dni. ETIAS z kolei ma służyć obywatelom państw trzecich, którzy są zwolnieni z obowiązku wizowego, lecz którzy muszą wnioskować o zezwolenie na podróż przed jej rozpoczęciem.

3. Digitalizacja procedury wizowej i wzmacnianie bezpieczeństwa na granicach strefy Schengen

Wspólna polityka wizowa UE niewątpliwie przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. W znaczący sposób ułatwia ona, zgodne z prawem, podróżowanie do Unii. Ta polityka odegrała także istotną rolę przy zapewnianiu harmonizacji praktyk państw członkowskich UE w zakresie wydawania wiz.

Nie ulega też wątpliwości, że w przeciągu ostatniej dekady unijna polityka zarządzania granicami znacznie się zmieniła⁴⁸. Głównie pod wpływem wyzwań związa-

⁴⁵ Zob.: M. Cesarz, *A new type of ...*, s. 18.

⁴⁶ Por. art. 18 *Rozporządzenia 2018/1240*.

⁴⁷ Zakłada się, że właśnie wtedy system ETIAS zostanie uruchomiony. Zob.: *Konkluzje z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*, 19-20 października 2023 r. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2023/10/19/> [dostęp: 1.11.2023].

⁴⁸ Zob. ciekawie na ten temat: A. Szachon-Pszenny, *Zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej a odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich z uwzględnieniem wpływu COVID-19*, „Wschod-

nych z masowym i niekontrolowanym napływem uchodźców i migrantów, jak również obaw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Istotna zmiana w polityce dotyczącej granic koncentruje się wokół pakietu Unii odnoszącego się do tzw. inteligentnych granic, który służy unowocześnianiu zarządzania granicami poprzez zastosowanie innowacyjnych technologii kontroli i przetwarzania informacji, także opartych na sztucznej inteligencji⁴⁹.

Aktualnie zabezpieczanie granic zewnętrznych i ochrona obywateli stają się nadrzędnym priorytetem działań Unii. Presja wynikająca z kryzysu uchodźczego i migracyjnego oraz ataki terrorystyczne poddały poważnej próbie unijne ramy prawne dotyczące migracji i bezpieczeństwa. Obywatele Unii oczekują, że zarządzanie granicami zewnętrznymi strefy Schengen będzie skuteczne, a tylko efektywne zarządzanie tymi granicami pozwoli na swobodny przepływ osób w strefie Schengen oraz ułatwi przekraczanie granic zewnętrznych UE⁵⁰.

Digitalizacja procedury wizowej daje więc szansę na poprawę bezpieczeństwa na granicach strefy Schengen. Pozwoli także na częściowe zautomatyzowane określenie państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku wizowego na podstawie kryteriów WKW. Ujednolicenie procedur ubiegania się o wizę w strefie Schengen powinno także wyeliminować zjawisko polegające na wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych występujących w danym państwie członkowskim Unii przez osoby ubiegające się o wizę. Istniejąca obecnie niejednorodność w sposobie składania wniosku wizowego stanowi często zachętę dla osób ubiegających się o wizę do podjęcia decyzji o złożeniu takiego wniosku w tym państwie członkowskim Unii, w którym procedura wizowa została w większym stopniu poddana cyfryzacji. Jest zatem inna niż w tym państwie członkowskim Unii, które w przeciwnym razie byłoby właściwe do rozpatrzenia danego wniosku wizowego⁵¹.

Zaproponowana we *Wniosku* procedura wizowa stanie się w dużej mierze bezkontaktowa i wyeliminuje obieg dokumentów w formie papierowej. Przetwarzanie i archiwizacja papierowych dokumentów oraz zarządzanie nimi czy też ich brakowanie to długotrwały i kosztowny proces dla konsulatów. Ta nowa procedura wydaje się być bardziej racjonalna kosztowo, zaoszczędzi czas podróżnym i konsułatom przy jednoczesnym zapewnieniu najwyższego poziomu bezpieczeństwa na granicach strefy Schengen.

Cyfryzacja procesu wizowego ograniczy również zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z naklejkami wizowymi. Wiza cyfrowa utrudni fałszowanie naklejek wizowych, gdyż sama wiza nie będzie miała już fizycznego formatu. Przewiduje się we *Wniosku*, że w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa i zapobiegania pod-

ni *Rocznik Humanistyczny*" 2021, t. XVIII, nr. 4, s. 101-121.

⁴⁹ Szeroko na ten temat zob.: A. Gajda, *Najnowsze technologie i zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2020, t. 12, nr 4, s. 50-69.

⁵⁰ Zob. szeroko na ten temat: L. Karamanidou, B. Kasperek, *Border Management and Migration Control in the European Union*, „Working Papers. Global Migration: Consequences and Responses” 2018, nr 14, <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1248445/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 1.11.2023] oraz K. Bamberg, F. Fabbri, F. Mc Namara, *Competing priorities at the EU's external border*, European Policy Centre, „Issue Paper. European Migration and Diversity Europe in the World Programmes”, November 2018, https://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=2&pub_id=8852&year=2018 [dostęp: 1.11.2023].

⁵¹ Zob.: *Wniosek...*, s. 4.

rabianiu lub fałszowaniu dokumentów, powiadomienie o wizie cyfrowej będzie miało formę dwuwymiarowego kodu kreskowego, podpisanego przez krajowe centrum certyfikacji państwa członkowskiego Unii wydającego wizę. W sytuacji, gdy VIS będzie niedostępny lub poza zasięgiem kontrole opierać się będą właśnie na tym kodzie wydanym przez Centrum.

Ponadto dodatkową korzyścią z wizy cyfrowej byłoby i to, że w przypadku utracenia lub kradzieży dokumentu podróży nowy dokument łatwo byłoby powiązać z wydaną już wizą, bez konieczności ubiegania się o nową, co ma miejsce obecnie (ze względu na fizyczne połączenie naklejki wizowej i dokumentu podróży).

Cyfryzacja procedury ubiegania się o wizę zmniejszy także zależność państw członkowskich od usługodawców zewnętrznych, co z kolei zmniejszy ryzyko udostępnienia danych osobowych stronom trzecim.

Podsumowanie

Wspólna polityka wizowa UE jest istotnym czynnikiem kształtującym przepływ osób w ramach strefy Schengen. Rozwijała się ona na przestrzeni lat i teraz ponownie staje przed nowymi wyzwaniami. *Wniosek* ma na celu wprowadzenie możliwości składania aplikacji wizowych online za pośrednictwem unijnej platformy do składania wniosków wizowych oraz zastąpienie naklejki wizowej wizą cyfrową. Dzięki temu procedury ubiegania się o wizę w strefie Schengen powinny zostać uproszczone i zharmonizowane, a ryzyko dla bezpieczeństwa związane z fizycznymi naklejkami wizowymi zostałoby ograniczone.

Warto także zauważyć, że niektóre państwa trzecie, takie jak Australia i Nowa Zelandia, wprowadziły już w pełni cyfrowe procesy dla wszystkich cudzoziemców podlegających obowiązkowi wizowemu. Inne państwa (np. Zjednoczone Królestwo, USA, Kanada, Indie) przeprowadziły cyfryzację tego procesu, aby umożliwić obywatelom niektórych kluczowych państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym szybkie i łatwe uzyskanie elektronicznego zezwolenia na wjazd zamiast wizy do określonych celów podróży.

W porównaniu z tymi państwami procedura ubiegania się o wizę Schengen jest dość złożona i uciążliwa. Dlatego we *Wniosku* cyfryzacja procedury wizowej wydaje się być szansą na usprawnienie procesu ubiegania się o wizę, zmniejszenie kosztów i obciążeń zarówno dla państw członkowskich UE, jak i wnioskodawców, przy jednoczesnej poprawie bezpieczeństwa strefy Schengen. Dzięki niej zmniejszą się także utrudnienia dla mobilności obywateli państw trzecich pragnących uzyskać wizę, ponieważ nie będą już musieli przedkładać dokumentów podróży osobiście.

Wniosek jest zgodny z ogólnym podejściem Unii polegającym na zachęcaniu do modernizacji i cyfryzacji usług publicznych. Proponowany system internetowy musi być jednak wdrożony tak, aby był szybki, przyjazny dla użytkownika, bezpieczny (by oferował wystarczające gwarancje, że wprowadzane dane są bezpieczne) i przewidywalny (zgodny z zasadą pewności prawa). System powinien działać w sposób niezawodny, by osoby ubiegające się o wizę miały pewność, że proces składania wniosków online zakończy się w ciągu kilku dni.

Wydaje się, że digitalizacja procesu rozpatrywania wniosków wizowych może potencjalnie rozwiązać wiele problemów z którymi borykają się obecnie osoby wnioskujące o wizę Schengen oraz konsulatory. Jednak obowiązkowy charakter nowej proce-

dury może także stworzyć dodatkowe przeszkody dla osób ubiegających się o wizę, np. z powodu braku umiejętności korzystania z internetu lub braku odpowiedniego sprzętu. Dlatego warto wprowadzić do *Wniosku*, w czasie trwania procesu prawodawczego, szczegółowe postanowienia, które zwalniałyby osoby mające problemy z dostępnością z korzystania z unijnej internetowej platformy do składania wniosków wizowych⁵².

Cyfryzacja procedury wizowej powinna także zapewniać zaspokojenie szczególnych potrzeb i poszanowanie praw osób z niepełnosprawnościami oraz umożliwić im ubieganie się o wizę bez dyskryminacji, również poprzez spełnienie wymogów dostępności określonych w *Dyrektywie w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji*⁵³ oraz w *Europejskim akcie o dostępności*⁵⁴.

Można zakładać, że digitalizacja procedury wizowej przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności podróży do UE oraz zachęci do ich odbywania. Już teraz można zauważyć, że niektórzy podróżni zainteresowani podróżą do strefy Schengen rezygnują z niej jednak, ze względu na uciążliwe obowiązki wizowe. Taka cyfryzacja wywołuje także pozytywny wpływ na środowisko. Platforma do składania wniosków jest rozwiązaniem energooszczędnym, przeważającym stopniem w formie papierowej na rzecz prawdziwie cyfrowego i szeroko zharmonizowanego procesu⁵⁵.

REFERENCES

Sources:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego, Dz.U. L 327 z 2.12.2016.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz.U. L 151 z 7.6.2019.

Europejski Inspektor Ochrony Danych, *Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie cyfryzacji procedury wizowej (2022/C 277/06)*, Dz.U. C 277 z 19.7.2022.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia. Sekcja zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (WE) nr 810/2009 i (UE) 2017/2226, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95, (WE) nr 333/2002, (WE) nr 693/2003 i (WE) nr 694/2003 oraz konwencję wykonawczą do układu z Schengen w zakresie cyfryzacji procedury wizowej [COM(2022) 658 final]*, SOC/736, Bruksela, 29.9.2022 r.

Komisja Europejska, *Cyfrowy Kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, COM(2021) 118

⁵² Zob. też: Europejski Inspektor Ochrony Danych, *Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie cyfryzacji procedury wizowej (2022/C 277/06)*, Dz.U. C 277 z 19.7.2022, s. 7-9.

⁵³ Zob.: *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego*, Dz.U. L 327 z 2.12.2016, s. 1-15.

⁵⁴ Zob.: *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług*, Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 70-115.

⁵⁵ Zob.: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia. Sekcja zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (WE) nr 810/2009 i (UE) 2017/2226, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95, (WE) nr 333/2002, (WE) nr 693/2003 i (WE) nr 694/2003 oraz konwencję wykonawczą do układu z Schengen w zakresie cyfryzacji procedury wizowej [COM(2022) 658 final]*, SOC/736, Bruksela, 29.9.2022 r.

final, Bruksela, 9.3.2021 r.

Komisja Europejska, *Dostosowanie wspólnej polityki wizowej do nowych wyzwań*, COM(2018) 251 final, Bruksela, 14.3.2018 r.

Komisja Europejska, *Nowy pakt o migracji i azylu*, COM(2020) 609 final, Bruksela, 23.9.2020 r.

Komisja Europejska, *Program prac Komisji na 2021 r. Dynamiczna Unia w niestabilnym świecie*, COM(2020) 690 final, Bruksela, 19.10.2020 r.

Komisja Europejska, *Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, COM(2008) 69 wersja ostateczna, Bruksela, 13.2.2008 r.

Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (WE) nr 810/2009 i (UE) 2017/2226, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95, (WE) nr 333/2002, (WE) nr 693/2003 i (WE) nr 694/2003 oraz konwencję wykonawczą do układu z Schengen w zakresie cyfryzacji procedury wizowej*, COM(2022) 658 final, Bruksela, 27.4.2022 r.

Presidency Council of the European Union, *e-Visa: Improving the current visa process with online visa application*, dok. nr 12546/17, October 2017.

Presidency Council of the European Union, *e-Visa: Improving the current visa process with digital visa*, dok. nr 11816/17, September 2017.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.3.2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1370 z dnia 4 lipca 2017 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 ustanawiające jednolity formularz wizowy, Dz.U. L 198 z 28.7.2017.

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. 2018 L 236 z 19.9.2018.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 188 z 12.7.2019.

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.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.9.2009.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 81 z 21.3.2001, s. 1-7.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 202 z 7.6.2016.

Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. zawierający wykaz państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku, Dz.U. L 303 z 28.11.2018.

Studies:

Bamberg K., Fabbri F., Mc Namara F., *Competing priorities at the EU's external border*, European Policy Centre, „Issue Paper. European Migration and Diversity Europe in the World Programmes”, November 2018, https://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=2&pub_id=8852&year=2018 [dostęp: 1.1.2023].

- Celej J., *Status prawny cudzoziemca (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Administracyjnoprawny status jednostki (wybrane zagadnienia)*, red. M. Stych, Częstochowa 2012.
- Cesarz M., *A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2021, nr 4(88).
- Cesarz M., *Polityka wizowa Unii Europejskiej jako metoda kontroli przekraczania granic*, [w:] *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa 2017.
- Czapliński W., Serzysko A., *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Derave Ch., Genicot N., Hetmańska N., *The Risks of Trustworthy Artificial Intelligence: The Case of the European Travel Information and Authorisation System*, „*European Journal of Risk Regulation*” 2022, vol. 13.
- Dragan D., *Status prawny cudzoziemców w Polsce*, „*Rynek – Społeczeństwo – Kultura*” 2017, nr 2(23).
- Gajda A., *Das ETIAS System als ein Instrument zur Stärkung der Kontrolle der Außengrenzen der Europäischen Union*, [w:] *Internationale Perspektiven im 21. Jahrhundert. Recht. Politik. Gesellschaft*, hrsg. A. Balthasar, P. Ertl, G. Fleck, M. Lech, Wien 2022.
- Gajda A., *Interoperacyjność unijnych systemów informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa, ochrony granic i zarządzania granicami*, „*Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace*” 2019, nr 1(37).
- Gajda A., *Najnowsze technologie i zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „*Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem*” 2020, t. 12, nr 4.
- Karamanidou L., Kasperek B., *Border Management and Migration Control in the European Union*, „*Working Papers. Global Migration: Consequences and Responses*” 2018/14, July 2018, <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1248445/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 1.1.2023].
- Meloni A., *EU Visa Policy: What kind of Solidarity?* „*Maastricht Journal of European and Comparative Law*” 2017, vol. 24, issue 5.
- Modrzejewski A., *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2007, z. 2.
- Piçarra N., *The European Integrated Border Management and its Impact on the Migration Policy of the European Union*, [w:] *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, ed. C. Urbano de Sousa, Lisbon 2019.
- Szachoń-Pszenny A., *Zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej a odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich z uwzględnieniem wpływu COVID-19*, „*Wschodni Rocznik Humanistyczny*” 2021, t. XVIII, nr. 4.
- Vavoula N., *Immigration and Privacy in the Law of the European Union. The Case of Information Systems*, Brill 2022.
- Zawadzka S., *System wjazdu i wyjazdu (EES) i Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). Rola i znaczenie nowoczesnych systemów w zakresie działań prewencyjnych i wzmacniania bezpieczeństwa UE*, „*Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*” 2019, nr 4.

