



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 1 czerwca 2018 r.
(OR. en)

9643/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0186 (CNS)

COCON 9
VISA 134
FREMP 90

WNIOSEK

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii
Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2018) 358 final

Dotyczy: Wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY ustanawiającej unijny
tymczasowy dokument podróży i uchylającej decyzję 96/409/WPZiB

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 358 final.

Załącznik: COM(2018) 358 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.5.2018
COM(2018) 358 final

2018/0186 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**ustanawiająca unijny tymczasowy dokument podróży i uchylająca decyzję
96/409/WPZiB**

{SEC(2018) 263 final} - {SWD(2018) 272 final} - {SWD(2018) 273 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Prawo do równego traktowania w obszarze ochrony konsularnej stanowi jedno ze szczególnych praw przyznanych na mocy traktatów obywatelom Unii na podstawie obywatelstwa Unii. Obywatele Unii są upoważnieni do zwrócenia się do ambasady lub konsulatu dowolnego państwa członkowskiego UE w przypadku, gdy potrzebują pomocy poza terytorium UE, a w danym państwie nie istnieje ambasada ani konsulat ich własnego państwa członkowskiego (tj. jeżeli są „niereprezentowani”¹). Państwa członkowskie są zobowiązane do udzielenia wsparcia niereprezentowanym obywatelom Unii na takich samych warunkach jak swoim własnym obywatelom. Prawo to, zagwarantowane w art. 20 ust. 2 lit. c) i art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”), jest wyrazem solidarności UE i stanowi jedną z praktycznych korzyści wynikających z posiadania statusu obywatela Unii. Prawo to jest dobrym przykładem pokazującym, w jaki sposób można przybliżyć UE jej obywatelom, co Komisja uznaje za jeden ze swoich priorytetów².

Jedną z form pomocy udzielanej niereprezentowanym obywatelom jest wydawanie tymczasowych dokumentów podróży („TDP”). TDP to dokumenty wydawane obywatelom, których paszporty lub dokumenty podróży zostały zgubione, skradzione lub zniszczone lub są tymczasowo niedostępne. W 1996 r. na mocy decyzji 96/409/WPZiB³ wprowadzono wspólny format tymczasowego dokumentu podróży („unijny TDP”), który państwa członkowskie miały wydawać niereprezentowanym obywatelom Unii w państwach trzecich (tj. w państwach nienależących do UE).

TDP stanowią najpowszechniej wykorzystywany rodzaj wsparcia, jakiego państwa członkowskie udzielają niereprezentowanym obywatelom Unii, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji w państwach trzecich⁴, i w nieoceniony sposób ułatwiają tym obywatelom bezpieczny powrót do ich macierzystego państwa. W tym kontekście obywatele Unii mogą korzystać w państwach trzecich z ochrony przysługującej im z uwagi na ich status obywateli Unii.

Od wprowadzenia unijnych TDP upłynęło już 20 lat, dlatego też pojawiła się konieczność zaktualizowania przepisów zawartych w decyzji 96/409/WPZiB oraz formatu unijnego TDP.

¹ Zob. również art. 6 dyrektywy Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE (Dz.U. L 106 z 24.4.2015, s. 1).

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pl.pdf

³ Decyzja 96/409/WPZiB przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (Dz.U. L 168 z 6.7.1996, s. 4).

⁴ Zgodnie ze sprawozdaniem na temat obywatelstwa UE z 2017 r. (COM(2017) 30 final/2) „wydawanie tymczasowych dokumentów podróży jest w praktyce formą pomocy najczęściej udzielaną przez państwa członkowskie niereprezentowanym obywatelom Unii (ponad 60 % wszystkich przypadków)”. W ujęciu bezwzględny liczbą wydawanych unijnych TDP jest stosunkowo niewielka. Szacuje się, że rocznie około 320 unijnych TDP jest wydawanych poza UE, a około 250 kolejnych na terytorium UE. Szacuje się, że każdego roku około 400–500 niereprezentowanych obywateli otrzymuje krajowe TDP zamiast TDP wydanych w formacie unijnym. Dane liczbowe dotyczące unijnych TDP są jednak fragmentaryczne i prawdopodobnie niedoszacowane, ponieważ obecnie nie wszystkie państwa członkowskie gromadzą precyzyjne dane statystyczne na ich temat (dodatkowe informacje w tym zakresie przedstawiono w ocenie towarzyszącej niniejszemu wnioskowi).

W decyzji 96/409/WPZiB nie uwzględniono niedawnych zmian unijnych przepisów w zakresie ochrony konsularnej, a unijny TDP w jego obecnej formie nie został dostosowany do aktualnej sytuacji w obszarze globalnego środowiska bezpieczeństwa.

Jedną z kwestii będących źródłem szczególnych obaw jest fakt, że obecny format unijnego TDP nie jest w wystarczającym stopniu dostosowany do przyszłych wyzwań. Nie uwzględniono w nim usprawnień związanych z bezpieczeństwem dokumentów podróży i oferuje on niewystarczającą ochronę przed przypadkami fałszowania i podrobienia. Doprowadziło to do fragmentaryzacji sposobu korzystania z unijnych TDP w całej Unii. Niektóre państwa członkowskie zrezygnowały z korzystania ze wspólnego formatu TDP z uwagi na obawy związane z jego zabezpieczeniami.

Ponadto przepisy decyzji 96/409/WPZiB nie są dostosowane do przepisów dyrektywy Rady (UE) 2015/637⁵. Dyrektywa ta, którą państwa członkowskie były zobowiązane transponować do dnia 1 maja 2018 r., reguluje ogólne kwestie związane z ochroną konsularną niereprezentowanych obywateli, co oznacza, że zawiera również przepisy dotyczące wydawania unijnych TDP. Niektóre elementy projektu wspólnego formatu TDP (na przykład brak miejsca na załączenie ewentualnych niezbędnych wiz typu B wydawanych w państwach trzecich) zmniejszają prawdopodobieństwo uznania TDP przez państwa trzecie.

Niniejszy wniosek został sporządzony w związku z wezwaniem Rady do stworzenia nowego unijnego TDP, który zawierałby zabezpieczenia zgodne z obecnymi praktykami i uaktualnione zabezpieczenia opisane w decyzji 96/409/WPZiB⁶.

W swoim planie działania na rzecz wzmocnienia zabezpieczeń dokumentów z grudnia 2016 r.⁷ oraz w swoim komunikacie z 2016 r. pt. „Zwiększanie bezpieczeństwa w mobilnym świecie: ulepszona wymiana informacji na rzecz walki z terroryzmem i wzmocnionych granic zewnętrznych”⁸ Komisja odniosła się do problematyki przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów podróży, zwróciła uwagę na konieczność opatrzenia dokumentów podróży zabezpieczeniami i zobowiązała się do zbadania możliwości wzmocnienia zabezpieczeń TDP. Ponadto w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2017 r.⁹ Komisja zobowiązała się do zbadania możliwości unowocześnienia przepisów dotyczących tymczasowych dokumentów podróży dla niereprezentowanych obywateli Unii, w tym zabezpieczeń unijnego wspólnego formatu tych dokumentów, aby zagwarantować obywatelom możliwość skutecznego korzystania z przysługującego im prawa do ochrony konsularnej.

W swoich konkluzjach dotyczących planu działania¹⁰ oraz sprawozdania na temat obywatelstwa z 2017 r.¹¹ Rada podkreśliła znaczenie bezpieczeństwa dokumentów podróży i dokumentów tożsamości dla zwalczania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów

⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE (Dz.U. L 106 z 24.4.2015, s. 1).

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5287-2011-INIT/pl/pdf>

⁷ COM(2016) 790 final.

⁸ COM(2016) 602 final.

⁹ COM(2017) 30 final/2.

¹⁰ Konkluzje Rady w sprawie planu działania na rzecz wzmocnienia europejskiej reakcji na przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów podróży przyjęte w dniu 27 marca 2017 r. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7696-2017-INIT/pl/pdf>

¹¹ Konkluzje Rady dotyczące sprawozdania na temat obywatelstwa UE za rok 2017 przyjęte w dniu 11 maja 2017 r. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/pl/pdf>

podróży. W konkluzjach Rada wezwała również Komisję do podjęcia odpowiednich działań następczych.

W rezolucji w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2017 r.¹² Parlament Europejski wezwał Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego wprowadzenia nowego, bezpieczniejszego formatu dla unijnych TDP.

W programie prac Komisji na 2018 r.¹³ przewidziano przegląd wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zastępującej decyzję w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (REFIT). Celem tego przeglądu jest aktualizacja przepisów dotyczących tymczasowych dokumentów podróży dla niereprezentowanych obywateli Unii, w tym zabezpieczeń wspólnego unijnego formatu tych dokumentów, aby zagwarantować obywatelom możliwość skutecznego korzystania z przysługującego im prawa do ochrony konsularnej. Wzmocnienie zabezpieczeń unijnych TDP pozwoliłoby zmniejszyć ryzyko ich podrabiania i fałszowania, co wniosłoby wkład w walkę z oszustwami i przypadkami niewłaściwego stosowania dokumentów podróży. To z kolei przyczyniłoby się do skuteczniejszego zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Aby ustanowić środki w zakresie współpracy i koordynacji niezbędne do dalszego ułatwienia ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli, w 2015 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2015/637. Dyrektywa (UE) 2015/637 zawiera zasady ogólne dotyczące środków mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli. Art. 9 lit. f) dyrektywy stanowi wyraźnie, że ochrona konsularna obejmuje również pomoc w postaci wydawania tymczasowych dokumentów podróży.

Jednym z celów niniejszego wniosku jest pełne dostosowanie przepisów szczegółowych mających zastosowanie do unijnych TDP do przepisów dyrektywy (UE) 2015/637. W stosownych przypadkach w niniejszym wniosku doprecyzowano zasady ogólne zawarte w dyrektywie (UE) 2015/637, na przykład zasady regulujące kwestie związane ze współpracą i koordynacją między państwami członkowskimi przy przetwarzaniu wniosku o wydanie unijnego TDP. Proponowana dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich praw ustanowionych w dyrektywie (UE) 2015/637.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Bezpieczne i wiarygodne dokumenty stanowią istotny element zarządzania granicami.

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2017 r.: wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0487+0+DOC+PDF+V0//PL>

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_ii_en.pdf

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Niniejszy wniosek jest oparty na art. 23 TFUE oraz dyrektywie (UE) 2015/637 w sprawie ochrony konsularnej. Zgodnie z akapitem drugim tego artykułu Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może przyjąć dyrektywy ustanawiające środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli Unii. Przepis ten ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich.

Celem wniosku jest przyjęcie środków niezbędnych do ułatwienia ochrony konsularnej w odniesieniu do rodzajów pomocy konsularnej najczęściej udzielanej niereprezentowanym obywatelom, mianowicie wydawania tymczasowych dokumentów podróży. Cel ten ma zostać osiągnięty przez ustanowienie znormalizowanej procedury współpracy między państwami członkowskimi w zakresie wydawania tymczasowych dokumentów podróży w jednolitym formacie i z wykorzystaniem udoskonalonych zabezpieczeń. Dzięki temu obywatele będą mogli skutecznie korzystać z przysługującego im prawa do ochrony konsularnej w bezpieczniejszym środowisku.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Wydawanie unijnych TDP obejmuje wymiar transgraniczny, ponieważ dotyczy ochrony udzielanej przez dane państwo członkowskie obywatelom innego państwa członkowskiego.

Obecnie obowiązujący format unijnych TDP ustanowiony w decyzji 96/409/WPZiB musi zostać zaktualizowany. Wniosek dotyczący zmiany tego formatu może przedstawić wyłącznie Komisja. Przyjęcie unijnego TDP ze zaktualizowanymi zabezpieczeniami zwiększy ogólny poziom bezpieczeństwa w UE, ponieważ dokumenty te zapewniają ich posiadaczom możliwość przekroczenia granic UE. Ponadto powszechniejsze wykorzystywanie jednolitego formatu i zharmonizowanych zabezpieczeń przyczyni się do zwiększenia stopnia uznawania TDP przez państwa trzecie. Państwa członkowskie nie będą w stanie osiągnąć tych celów, działając indywidualnie.

W braku zaktualizowanego jednolitego formatu unijnego TDP państwa członkowskie mogą w coraz większym stopniu opierać się na krajowych TDP, aby wywiązać się z nałożonego na nie w Traktacie obowiązku udzielania ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom Unii na takich samych warunkach jak obywatelom ich państwa. Będzie wiązało się to z ryzykiem fragmentaryzacji sposobu wykorzystywania tych dokumentów w państwach członkowskich oraz procedur stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie w tym zakresie. Taka sytuacja może również doprowadzić do powstania ryzyka wystąpienia zjawiska „turystyki w obszarze TDP” (polegającego na tym, że obywatele dążą do uzyskania tymczasowych dokumentów podróży w jednym państwie członkowskim, a nie w innym, ponieważ dokumenty wydawane przez niektóre państwa członkowskie są powszechniej uznawane, tańsze lub łatwiejsze do uzyskania niż te wydawane przez inne państwa członkowskie).

• Proporcjonalność

Art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że działania Unii nie mogą wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatu. Forma wybrana dla tego działania UE musi zatem umożliwić osiągnięcie celów wniosku i jego wprowadzenie w życie w jak najskuteczniejszy sposób.

W niniejszym wniosku wprowadzono wymóg wydawania unijnych TDP niereprezentowanym obywatelom poza terytorium UE. Oznacza to, że państwa członkowskie byłyby zobowiązane do wydawania unijnych TDP niereprezentowanym obywatelom spełniającym odpowiednie warunki. Wniosek uwzględnia sytuacje, które zostały już przewidziane w kontekście zobowiązania prawnego do udzielenia ochrony konsularnej.

We wniosku przewidziano udoskonalenie zabezpieczeń unijnych TDP do standardu oczekiwanego przez państwa członkowskie i państwa trzecie. Udoskonalenie to opiera się na istniejących standardach obowiązujących w kontekście jednolitego formularza wizowego¹⁴. Dlatego też we wniosku dopuszczono możliwość wykorzystywania sprzętu znajdującego się już w ambasadach i konsulatach państw członkowskich do celów związanych z wydawaniem unijnych TDP, co pozwoli ograniczyć konieczność zakupu nowego sprzętu i przeprowadzenia nowych szkoleń.

- **Wybór instrumentu**

Zgodnie z art. 23 akapit drugi TFUE proponowanym instrumentem jest dyrektywa.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post* / kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

W ramach oceny decyzji 96/409/WPZiB stwierdzono, że wydawanie unijnych TDP w skuteczny sposób zapewniało rzeczywistą pomoc obywatelom Unii, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji w państwach trzecich. W ocenie wykazano również, że unijne TDP pozwoliły w praktyczny sposób zademonstrować korzyści wynikające z obywatelstwa Unii; ponadto oczekuje się, że będą one odgrywały istotną rolę również w przyszłości.

Ramy prawne dotyczące unijnych TDP powinny jednak zostać dostosowane w taki sposób, by zapewniały możliwość rozwiązania określonych problemów związanych z procesem wdrażania zidentyfikowanych w trakcie oceny. Wspomniane dostosowania powinny mieć na celu w szczególności zapewnienie spójności z dyrektywą (UE) 2015/637 oraz udoskonalenie zabezpieczeń unijnych TDP w kontekście zmieniających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Wśród kluczowych problemów zidentyfikowanych na etapie oceny należy wymienić stosowanie niespójnego podejścia do kwestii wydawania TDP (nie wszystkie państwa członkowskie korzystają z formatu TDP określonego w decyzji 96/409/WPZiB) oraz ich postrzeganą niższą akceptowalność, brak pewności prawa, wykonalność i obawy związane z bezpieczeństwem wspólnego formatu TDP. Celem niniejszego wniosku jest rozwiązanie problemów zidentyfikowanych w ocenie decyzji 96/409/WPZiB.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W konsultacjach wykorzystano metody o bardziej ogólnym charakterze, takie jak konsultacje publiczne, przy czym przeprowadzano również bardziej ukierunkowane konsultacje i badania z udziałem państw członkowskich i grup zainteresowanych stron. Zainteresowane strony, z którymi się skonsultowano, obejmowały m.in. właściwe organy państw członkowskich; misje dyplomatyczne państw członkowskich w państwach trzecich; organy państw trzecich; stowarzyszenia branżowe (uwzględniając organizatorów turystyki, przedsiębiorstwa lotnicze

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiające jednolity formularz wizowy zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1370 z dnia 4 lipca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 ustanawiające jednolity formularz wizowy.

i zakłady ubezpieczeń); obywateli i grupy obywateli oraz ekspertów z Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Sekretariatu Rady. Opinie wymienionych grup zainteresowanych stron zostały wzięte pod uwagę przy opracowywaniu niniejszego wniosku.

Szczegółowe informacje na temat wyników konsultacji znajdują się w załączniku 2 do towarzyszącej niniejszemu wnioskowi oceny skutków.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Komisja – działając zgodnie z odpowiednią umową ramową – zleciła przeprowadzenie badania poświęconego „ocenie istniejącego unijnego instrumentu regulującego kwestie związane unijnym tymczasowym dokumentem podróży oraz dokonaniu oceny skutków w tym zakresie”.

- **Ocena skutków**

Ocena skutków, na której opiera się niniejszy wniosek, została pozytywnie zaopiniowana przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, która zaproponowała również szereg udoskonaleń¹⁵. W ocenie skutków rozważano szereg możliwych wariantów strategicznych: utrzymanie *status quo*; przyjęcie wyłącznie środków o niewiążącym charakterze; uchylene decyzji 96/409/WPZiB i wycofanie unijnych TDP; przyjęcie nowego prawodawstwa ustanawiającego wymóg wydawania unijnych TDP wszystkim obywatelom Unii; przyjęcie nowego prawodawstwa ustanawiającego unijne TDP z udoskonalonymi zabezpieczeniami; przyjęcie nowego prawodawstwa ustanawiającego biometryczne unijne TDP.

Warianty zakładające utrzymanie *status quo* lub wycofanie unijnych TDP zostały uznane za niezadowolające i nieodpowiednie do osiągnięcia wyznaczonych celów. Wariant zakładający ustanowienie obowiązku wydawania unijnych TDP wszystkim obywatelom Unii został uznany za niewspółmierny. Wariant zakładający przyjęcie miękkich, niewiążących środków również został uznany za niezadowolający w przypadku, gdyby miał zostać wdrożony jako jedyny wariant. Miękkie środki powinny jednak zostać zastosowane w połączeniu z ostatecznie wybranym wariantem, aby usprawnić proces jego wdrażania.

Spośród dwóch wariantów zakładających przyjęcie nowego prawodawstwa wariant przewidujący ustanowienie unijnych TDP z udoskonalonymi zabezpieczeniami został uznany za korzystniejszy od wariantu przewidującego ustanowienie biometrycznych unijnych TDP, głównie ze względów związanych z opłacalnością i proporcjonalnością. W szczególności, o ile wdrożenie tego pierwszego wariantu zapewniłoby możliwość stosowania istniejącego sprzętu wykorzystywanego do drukowania jednolitych formularzy wizowych, wdrożenie drugiego wariantu wiązałoby się z koniecznością zainstalowania sprzętu umożliwiającego drukowanie dokumentów zawierających dane biometryczne. W rezultacie mogłoby to narazić państwa członkowskie i obywateli na znaczne koszty.

Oczekuje się, że zastosowanie preferowanego wariantu przyniesie korzyści w kilku obszarach. Niereprezentowani obywatele Unii znajdujący się w trudnej sytuacji mogliby uzyskać unijny TDP we wszystkich konsulatach państw członkowskich zgodnie z uproszczoną procedurą przeprowadzaną w oparciu o przepisy dyrektywy (UE) 2015/637. Tacy obywatele mogliby korzystać z prawa do uzyskania unijnego TDP w większej liczbie sytuacji niż sytuacje wyszczególnione w decyzji w sprawie unijnego TDP w jej obecnym

¹⁵ Z treścią opinii Rady ds. Kontroli Regulacyjnej można zapoznać się pod adresem: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=pl>

brzmieniu. Mogliby również odnieść korzyści ze zwiększenia przejrzystości procedur i obowiązujących terminów.

Państwa członkowskie i UE mogłyby czerpać korzyści z udoskonalenia zabezpieczeń nowego unijnego TDP. Zwiększenie stopnia wykorzystania nowego rodzaju dokumentu może potencjalnie przelożyć się na poprawę sytuacji, jeżeli chodzi o jego uznawanie przez państwa trzecie, a przyjęcie aktualnych standardów w zakresie zdatności do odczytu maszynowego powinno umożliwić sprawniejsze przetwarzanie dokumentów na granicach. Zwiększenie stopnia uznawania dokumentów przez państwa trzecie mogłoby przyczynić się do obniżenia kosztów ponoszonych przez niereprezentowanych obywateli, ponieważ pozwoliłoby ograniczyć konieczność rezerwowania dodatkowych noclegów w hotelach i zmieniania planów podróży. Korzystanie z bezpieczniejszego, wielojęzycznego i opracowanego na szczeblu UE formatu unijnego TDP mogłoby okazać się również bardziej opłacalnym rozwiązaniem dla państw członkowskich rozważających możliwość zastąpienia ewentualnych nieaktualnych krajowych TDP. Komisja mogłaby również egzekwować zgodność z nowymi przepisami dotyczącymi unijnego TDP i monitorować ich wdrażanie.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Inicjatywa została uwzględniona w programie prac Komisji na 2018 r. jako jedna z inicjatyw realizowanych w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) w przestrzeni sprawiedliwości i praw podstawowych w oparciu o wzajemne zaufanie¹⁶. W tym kontekście Komisja rozważała możliwość uproszczenia procedur i zmniejszenia obciążeń.

Celem wniosku jest uproszczenie procedury wydawania unijnych TDP, co zmniejszyłoby obciążenia nakładane na organy administracji publicznej i obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji w związku z utratą dokumentów podróży. Jednocześnie we wniosku zaproponowano wzmocnienie zabezpieczeń unijnych TDP, ponieważ dokumenty te mogą być wykorzystywane do uzyskania prawa wjazdu na terytorium UE. W tym celu we wniosku zdecydowano się oprzeć na istniejącym sprzecznie i posiadanej wiedzy fachowej związanej z korzystaniem z naklejki wizowej. Przyjęcie jednolitego, bezpieczniejszego unijnego TDP może obniżyć koszty i zmniejszyć niedogodności dla obywateli i przedsiębiorstw (na przykład przedsiębiorstw lotniczych) dzięki zwiększeniu stopnia uznawania dokumentów przez państwa trzecie i usprawnieniu procesu ich przetwarzania na granicy zewnętrznej UE.

Szacuje się, że wprowadzenie tych udoskonalień przyniesie obywatelom oszczędności rzędu 93 000 EUR rocznie. Z uwagi na brak wiarygodnych danych w tym zakresie nie przedstawiono danych ilościowych dotyczących potencjalnych oszczędności dla przedsiębiorstw i organów granicznych.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek ma na celu zapewnienie obywatelom Unii możliwości korzystania z przysługującego im prawa podstawowego do ochrony dyplomatycznej i konsularnej zagwarantowanego w art. 46 karty.

Wniosek wywiera również wpływ na art. 7 karty dotyczący poszanowania życia prywatnego i jej art. 8 dotyczący prawa do ochrony danych osobowych. Przetwarzanie danych osobowych obywateli, w tym gromadzenie danych, dostęp do danych i korzystanie z nich, wywiera

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_ii_en.pdf

wpływ na prawo do prywatności i prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w karcie. Ingerencja w te prawa podstawowe musi być uzasadniona¹⁷.

W odniesieniu do prawa do ochrony danych osobowych oraz kwestii dotyczących ochrony danych, w tym bezpieczeństwa danych, zastosowanie mają stosowne przepisy UE¹⁸. W tym kontekście nie przewidziano możliwości zastosowania jakiegokolwiek odstępstwa od systemu ochrony danych. Państwa członkowskie muszą wdrażać przejrzyste przepisy, warunki i zabezpieczenia, w stosownych przypadkach zgodnie z unijnymi przepisami o ochronie danych. W niniejszej inicjatywie nie przewidziano podstawy prawnej uzasadniającej przechowywanie danych gromadzonych w trakcie jej wdrażania lub ich wykorzystywanie do celów innych niż weryfikacja tożsamości wnioskodawcy, wydrukowanie naklejki unijnego TDP i zapewnienie danej osobie możliwości sprawnego odbycia podróży. Wszelkie przypadki przechowywania takich danych musiałyby spełniać wymogi ustanowione w przepisach o ochronie danych zawartych w rozporządzeniu (UE) 2016/679. Wprowadzenie wymogu zamieszczania danych osobowych wnioskodawcy, w tym wizerunku jego twarzy, na naklejkę, a także wymogu przekazywania tych danych państwu członkowskiemu obywatelstwa wnioskodawcy zostanie obwarowane szeregiem gwarancji.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie wywiera wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Biorąc pod uwagę niewielką liczbę unijnych TDP wydawanych przez państwa członkowskie, należy przyjąć realistyczne podejście do monitorowania wdrażania wniosku, aby nie nałożyć nadmiernych obciążeń na organy krajowe. Państwa członkowskie są proszone o coroczne przekazywanie Komisji informacji na temat pewnej ograniczonej liczby kluczowych wskaźników. W stosownych przypadkach Komisja może podjąć decyzję o konieczności zebrania dodatkowych informacji. Po upływie pięciu lat Komisja oceni postępy we wdrażaniu dyrektywy.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W rozdziale I (art. 1 i 2) opisano przedmiot i zakres wniosku i przedstawiono szereg definicji. We wniosku ustanowiono warunki i procedurę wydawania unijnych TDP niereprezentowanym obywatelom, a także określono jednolity format takich dokumentów. Definicja terminu „niereprezentowany obywatel” zawarta we wniosku odpowiada definicji tego terminu zawartej w dyrektywie (UE) 2015/637.

¹⁷ W wyroku w sprawie C-291/12 Schwarz przeciwko Stadt Bochum, ECLI:EU:C:2013:670, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej określił kryteria uzasadniające taką ingerencję w kontekście rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004. W wyroku tym Trybunał przypomniał, że wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu praw ustanowionych w karcie można uznać za dopuszczalne, „o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności i, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, są konieczne i rzeczywiście odpowiednie w stosunku do celów interesu ogólnego uznanych przez Unię lub potrzeby ochrony praw i wolności innych osób”. Trybunał stwierdził również, że cele, z których pierwszy służy „zapobieganiu fałszowaniu paszportów, a drugi uniemożliwieniu bezprawnego z nich korzystania”, spełniają te kryteria.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

W art. 3 rozdziału II określono warunki, jakie wnioskodawca musi spełnić, aby otrzymać unijny TDP. Ogólnie rzecz biorąc, unijne TDP powinny być wydawane niereprezentowanym obywatelom, którzy – z różnych powodów – stracili dostęp do swoich paszportów lub dokumentów podróży w celu umożliwienia im odbycia podróży w jedną stronę do swojego państwa członkowskiego obywatelstwa lub miejsca zamieszkania. Dokument powinien zostać wydany po zasięgnięciu opinii państwa członkowskiego, którego dana osoba jest obywatelem, przez państwo członkowskie udzielające pomocy temu obywatelowi.

W art. 4 opisano procedurę wydawania unijnego TDP, w tym procedurę konsultacji między państwem członkowskim udzielającym wsparcia niereprezentowanemu obywatelowi a państwem członkowskim, którego dana osoba jest obywatelem, oraz wyznaczono stosowne terminy w tym zakresie. W art. 4 przedstawiono również wyjątki, jakie można stosować w należycie uzasadnionych przypadkach lub w sytuacjach kryzysowych. Ustanowiono w nim również środki bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 5 unijne TDP powinny zachować ważność przez okres nieznacznie dłuższy niż minimalny czas potrzebny na odbycie podróży powrotnej.

Art. 6 stanowi, że państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy przepisy bardziej korzystne dla niereprezentowanych obywateli, o ile są one zgodne z przepisami dyrektywy.

W szczególności w art. 7 wskazano dodatkowe sytuacje, w których państwa członkowskie mogą wydać unijny TDP. Poza niereprezentowanymi obywatelami Unii w państwach trzecich odbiorcami unijnych TDP mogą być na przykład towarzyszący im członkowie rodziny, obywatele lub rezydenci danego państwa członkowskiego oraz reprezentowani obywatele Unii pochodzący z innego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą również wydawać unijne TDP na terytorium UE.

W rozdziale III art. 8 określono jednolity format na potrzeby unijnych TDP, który obejmuje jednolity formularz oraz naklejkę. Odpowiednie dane na temat odbiorcy unijnego TDP drukuje się na naklejce, którą następnie załącza się do formularza.

W art. 9 ustanowiono procedurę wykorzystywaną do wydawania dodatkowych specyfikacji technicznych dotyczących unijnych TDP. W stosownych przypadkach przedmiotowe specyfikacje mogą zostać objęte klauzulą poufności.

Przepisy art. 10 dotyczą organów państw członkowskich odpowiedzialnych za drukowanie unijnych TDP. Organy te muszą zostać zgłoszone Komisji i innym państwom członkowskim.

W art. 11 zawarto przepisy dotyczące komitetu odpowiedzialnego za udzielanie Komisji wsparcia przy wdrażaniu dyrektywy.

W art. 12 na delegatury Unii w państwach trzecich nałożono obowiązek zgłaszania jednolitego formatu unijnych TDP państwom trzecim i dostarczania im wzorów unijnych TDP.

W rozdziale IV zawarto szereg przepisów końcowych.

W art. 13 ustanowiono ramy ochrony danych.

W art. 14 na państwa członkowskie nałożono obowiązek monitorowania stosowania przepisów dyrektywy oraz corocznego przekazywania Komisji stosownych informacji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 15 Komisja powinna przeprowadzić ocenę dyrektywy i przedstawić sprawozdanie zawierające najważniejsze ustalenia z tej oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Art. 16 uchyla decyzję 96/409/WPZiB.

W art. 17 wyznaczono termin, przed upływem którego państwa członkowskie powinny dokonać transpozycji dyrektywy do swojego prawa krajowego.

Art. 18 stanowi, że dyrektywa wejdzie w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Art. 19 stanowi, że dyrektywa jest skierowana do wszystkich państw członkowskich.

Załączniki I i II zawierają specyfikacje dotyczące formularza i naklejki jednolitego unijnego TDP.

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**ustanawiająca unijny tymczasowy dokument podróży i uchylająca decyzję
96/409/WPZiB**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 23 akapit drugi,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego¹,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Obywatelstwo Unii jest podstawowym statusem obywateli państw członkowskich. Dzięki niemu każdy obywatel Unii może korzystać na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innego państwa członkowskiego na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Dyrektywa Rady (UE) 2015/637² wprowadza to prawo w życie dzięki ustanowieniu środków w zakresie współpracy i koordynacji niezbędnych do ułatwienia ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli Unii.
- (2) Zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/637 tymczasowe dokumenty podróży stanowią jeden z rodzajów pomocy konsularnej, jakiej ambasady i konsulaty państw członkowskich mogą udzielić niereprezentowanym obywatelom. Tymczasowy dokument podróży (TDP) to dokument uprawniający do odbycia podróży w jedną stronę, który umożliwia jego okazicielowi powrót do jego macierzystego państwa lub – w wyjątkowych przypadkach – do innego miejsca, w przypadku gdy dany obywatel nie posiada dostępu do swoich standardowych dokumentów podróży, na przykład z uwagi na fakt, że zostały one skradzione lub zgubione.
- (3) W decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich 96/409/WPZiB³ ustanowiono wspólny tymczasowy dokument podróży wydawany przez państwa członkowskie obywatelom Unii w miejscach, w których państwo członkowskie obywatelstwa tych obywateli nie posiada stałego przedstawicielstwa dyplomatycznego ani konsularnego. Pojawiła się konieczność zaktualizowania przepisów tej decyzji oraz ustanowienia zaktualizowanego, bezpieczniejszego formatu unijnego

¹ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

² Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE (Dz.U. L 106 z 24.4.2015, s. 1).

³ Decyzja 96/409/WPZiB przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (Dz.U. L 168 z 6.7.1996, s. 4).

tymczasowego dokumentu podróży (unijny TDP). Należy zapewnić spójność między szczegółowymi warunkami i procedurą wydawania unijnych TDP a zasadami ogólnymi dotyczącymi ochrony konsularnej ustanowionymi w dyrektywie (UE) 2015/637, ponieważ dyrektywa ta – uwzględniając procedurę finansową przewidzianą w jej art. 14 – reguluje kwestie związane z wydawaniem unijnych TDP niereprezentowanym obywatelom. Niniejsza dyrektywa powinna zawierać dodatkowe przepisy uzupełniające – w stosownych przypadkach – przepisy dyrektywy (UE) 2015/637.

- (4) Na wniosek niereprezentowanego obywatela, którego paszport lub dokument podróży został zgubiony, skradziony lub zniszczony, jest tymczasowo niedostępny, wygasł lub nie można go uzyskać w rozsądnym terminie z innych względów – np. w przypadku noworodków urodzonych w trakcie podróży – takiemu obywatelowi powinno się wydać unijny TDP po otrzymaniu przez państwo członkowskie udzielające mu wsparcia potwierdzenia obywatelstwa od jego państwa członkowskiego obywatelstwa.
- (5) Ponieważ utrata paszportu lub dokumentów podróży może sprawić, że obywatele przebywający w państwach trzecich znajdą się w bardzo trudnej sytuacji, należy ustanowić uproszczoną procedurę współpracy i koordynacji między państwem członkowskim udzielającym pomocy niereprezentowanemu obywatelowi a państwem członkowskim obywatelstwa. Jednocześnie należy utrzymać dostateczny poziom elastyczności w wyjątkowych przypadkach. W sytuacjach kryzysowych państwo członkowskie udzielające pomocy powinno mieć możliwość wydawania unijnych TDP bez uprzedniej konsultacji z państwem członkowskim obywatelstwa danej osoby. W takich przypadkach państwo członkowskie udzielające pomocy powinno możliwie jak najszybciej powiadomić państwo członkowskie obywatelstwa danego obywatela o udzieleniu mu pomocy w imieniu tego państwa, aby zagwarantować należyte informowanie państwa członkowskiego obywatelstwa.
- (6) Ze względów bezpieczeństwa odbiorcy unijnych TDP powinni zwrócić je po bezpiecznym powrocie do swojego macierzystego państwa. Ponadto organ wydający państwa członkowskiego udzielającego pomocy powinien przechowywać kopię każdego unijnego TDP, przy czym kolejną kopię tego dokumentu należy przesłać państwu członkowskiemu obywatelstwa wnioskodawcy. Zwrócone unijne TDP i przechowywane kopie tych dokumentów powinny zostać zniszczone po upływie określonego czasu.
- (7) Niereprezentowani obywatele powinni mieć możliwość zwrócenia się o wydanie im unijnego TDP w ambasadzie lub konsulacie dowolnego państwa członkowskiego. Zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy (UE) 2015/637 państwa członkowskie mogą dokonywać praktycznych ustaleń między sobą dotyczących dzielenia się odpowiedzialnością za wydawanie unijnych TDP niereprezentowanym obywatelom. Państwa członkowskie otrzymujące wnioski o wydanie unijnych TDP powinny – w poszczególnych przypadkach – ocenić, czy wydanie unijnego TDP jest uzasadnione, lub przekazać daną sprawę do rozpoznania przez ambasadę lub konsulat wyznaczony jako właściwy zgodnie z obowiązującymi ustaleniami.
- (8) Aby unijny TDP mógł należycie spełniać swoją funkcję dokumentu uprawniającego do odbycia podróży w jedną stronę, powinien zachować ważność przez okres konieczny do odbycia tej podróży. Biorąc pod uwagę dzisiejsze możliwości podróżowania i prędkość, z jaką można obecnie odbywać podróże, ważność unijnego TDP nie powinna – poza wyjątkowymi przypadkami – przekraczać 15 dni kalendarzowych.

- (9) Niniejsza dyrektywa nie powinna stanowić przeszkody w stosowaniu bardziej korzystnych przepisów krajowych, o ile są one z nią zgodne.
- (10) Niniejsza dyrektywa nie powinna uniemożliwiać państwom członkowskim wydawania unijnych TDP w innych sytuacjach zgodnie z ich prawem krajowym i praktykami krajowymi. Państwa członkowskie powinny również mieć możliwość wydawania unijnych TDP niereprezentowanym obywatelom na terytorium Unii, reprezentowanym obywatelom oraz swoim własnym obywatelom lub rezydentom. Wydając takie dokumenty, państwa członkowskie powinny stosować środki niezbędne do przeciwdziałania nadużyciom i oszustwom.
- (11) Zgodnie z art. 5 dyrektywy (UE) 2015/637 oraz w celu zapewnienia możliwości skutecznego korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 20 ust. 2 lit. c) Traktatu i prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w rozumieniu art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także uwzględniając prawo i praktyki krajowe państwa członkowskiego udzielającego pomocy, państwo to powinno mieć możliwość wydawania unijnych TDP członkom rodzin obywateli Unii, którzy są obywatelami państw trzecich, biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności zachodzące w danym przypadku.
- (12) Unijny TDP, składający się z formularza i naklejki, powinien zawierać wszystkie niezbędne informacje oraz spełniać wysokie wymagania techniczne, w szczególności pod względem cech zabezpieczających przed podrobieniem lub fałszerstwem. Powinien on również nadawać się do wykorzystania przez wszystkie państwa członkowskie i zostać opatrzony powszechnie rozpoznawanymi zabezpieczeniami, dobrze widocznymi gołym okiem.
- (13) Jednolity formularz unijnego TDP powinien zawierać wolne strony, aby – w razie konieczności – istniała możliwość przyklejania wiz typu B bezpośrednio na formularzu. Taki formularz powinien pełnić funkcję nośnika dla naklejki unijnego TDP, która zawiera istotne informacje na temat wnioskodawcy. Wzór naklejki powinien odpowiadać wzorowi jednolitego formularza wizowego określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1683/95⁴ i powinien zawierać równoważne zabezpieczenia. Naklejka unijnego TDP powinna zostać spersonalizowana w ambasadzie lub konsulacie państwa członkowskiego udzielającego pomocy przy wykorzystaniu tych samych drukarek co drukarki wykorzystywane do drukowania wiz.
- (14) Aby zwiększyć bezpieczeństwo i tempo wydawania dokumentów, wizerunek twarzy wnioskodawcy wykorzystywany na potrzeby unijnego TDP powinien zostać utrwalony na żywo w ambasadzie i konsulacie za pomocą cyfrowego aparatu fotograficznego lub za pomocą równoważnego urządzenia. Ten sam wizerunek twarzy powinien zostać przekazany państwu członkowskiemu obywatelstwa danego obywatela w celu potwierdzenia jego tożsamości.
- (15) W niniejszej dyrektywie określono specyfikacje, które nie powinny być objęte klauzulą poufności. W stosownych przypadkach wspomniane specyfikacje mogą zostać uzupełnione dodatkowymi poufnymi specyfikacjami mającymi na celu przeciwdziałanie podrabianiu i fałszowaniu dokumentów.
- (16) Aby zapewnić poufność wszelkich dodatkowych specyfikacji technicznych, należy przyznać Komisji stosowne uprawnienia wykonawcze. Komisja powinna wykonywać

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiające jednolity formularz wizowy (Dz.U. L 164 z 14.7.1995, s. 1).

te uprawnienia zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011⁵.

- (17) Aby zagwarantować, że informacje na temat dodatkowych specyfikacji technicznych nie zostaną udostępnione większej liczbie osób niż jest to niezbędne, każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć jeden organ odpowiedzialny za druk jednolitego unijnego TDP. W stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny mieć możliwość zmiany tego organu. Ze względów bezpieczeństwa każde państwo członkowskie powinno podać Komisji oraz pozostałym państwom członkowskim nazwę takiego właściwego organu.
- (18) Aby zwiększyć stopień uznawania unijnych TDP, delegatury Unii w państwach trzecich powinny powiadomić właściwe organy państw trzecich o ustanowieniu jednolitego formatu unijnego TDP oraz o wszelkich jego późniejszych zmianach, a także propagować korzystanie z tego formatu.
- (19) Zgodnie z pkt 22 i 23 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa⁶ Komisja powinna ocenić niniejszą dyrektywę, opierając się w szczególności na informacjach zgromadzonych w ramach określonych ustaleń w zakresie monitorowania, aby oszacować wpływ dyrektywy i konieczność podjęcia ewentualnych dalszych działań.
- (20) Przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679⁷ mają zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez państwa członkowskie w kontekście wdrażania niniejszej dyrektywy. Stosowanie systemu unijnego TDP wiąże się z koniecznością przetwarzania danych osobowych w celu potwierdzenia tożsamości wnioskodawcy, wydrukowania naklejki unijnego TDP oraz zapewnienia osobie, której dane dotyczą, możliwości sprawnego odbycia podróży. Należy doprecyzować gwarancje mające zastosowanie do przetwarzanych danych osobowych, takie jak maksymalny okres zatrzymywania gromadzonych danych osobowych. Aby zapobiec potencjalnym nadużyciom, należy ustanowić maksymalny okres zatrzymywania danych, wynoszący trzy lata. Usunięcie danych osobowych wnioskodawców powinno pozostawać bez uszczerbku dla możliwości monitorowania stosowania niniejszej dyrektywy przez państwa członkowskie.
- (21) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a ze względu na konieczność unikania rozdrobnienia i związanego z nim spadku stopnia uznawania tymczasowych dokumentów podróży wydawanych niereprezentowanym obywatelom przez państwa członkowskie cele te będą mogły zostać lepiej zrealizowane na poziomie Unii, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z określoną w tym artykule zasadą proporcjonalności niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tych celów.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

⁶ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

(22) Celem niniejszej dyrektywy jest propagowanie ochrony konsularnej zagwarantowanej w art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w karcie, uwzględniając prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych. Niniejszą dyrektywę należy interpretować i stosować zgodnie z tymi prawami i zasadami.

(23) Należy uchylić decyzję 96/409/WPZiB,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

ROZDZIAŁ I PRZEDMIOT I DEFINICJE

Artykuł 1 Przedmiot

W niniejszej dyrektywie ustanowiono przepisy dotyczące warunków i procedury wydawania unijnych tymczasowych dokumentów podróży (unijnych TDP) niereprezentowanym obywatelom w państwach trzecich oraz określono jednolity format takich dokumentów.

Artykuł 2 Definicje

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- 1) „niereprezentowany obywatel” oznacza każdego obywatela posiadającego obywatelstwo państwa członkowskiego, który nie jest reprezentowany w państwie trzecim zgodnie z art. 6 dyrektywy (UE) 2015/637;
- 2) „wnioskodawca” oznacza osobę ubiegającą się o unijny TDP;
- 3) „państwo członkowskie udzielające pomocy” oznacza państwo członkowskie, które otrzymało wniosek o wydanie unijnego TDP;
- 4) „państwo członkowskie obywatelstwa” oznacza państwo członkowskie, za którego obywatela podaje się wnioskodawca;
- 5) „unijny tymczasowy dokument podróży” lub „unijny TDP” oznacza dokument podróży wydawany przez państwo członkowskie niereprezentowanemu obywatelowi w państwie trzecim na jego wniosek na pojedynczy przejazd do państwa członkowskiego obywatelstwa lub miejsca zamieszkania tego obywatela lub, w wyjątkowych przypadkach, do innego miejsca.

ROZDZIAŁ II UNIJNY TYMCZASOWY DOKUMENT PODRÓŻY (UNIJNY TDP)

Artykuł 3 Unijny tymczasowy dokument podróży (unijny TDP)

Państwa członkowskie wydają unijne TDP niereprezentowanym obywatelom w państwach trzecich, których paszporty lub dokumenty podróży zostały zgubione, skradzione lub

zniszczone, są tymczasowo niedostępne, upłynęła data ich ważności lub nie mogą zostać uzyskane w rozsądnym terminie z innych względów, zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 4.

Artykuł 4 *Procedura*

1. Jeżeli państwo członkowskie otrzymało wniosek o wydanie unijnego TDP, w ciągu 24 godzin kontaktuje się z państwem członkowskim obywatelstwa wnioskodawcy zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy (UE) 2015/637 w celu zweryfikowania obywatelstwa wnioskodawcy.
2. Państwo członkowskie udzielające pomocy przekazuje państwu członkowskiemu obywatelstwa wszystkie istotne informacje, w tym:
 - a) dane wnioskodawcy, które należy zamieścić na naklejce unijnego TDP zgodnie z załącznikiem II;
 - b) wizerunek twarzy wnioskodawcy, który organy państwa członkowskiego udzielającego pomocy powinny utrwalić – poza wyjątkowymi okolicznościami – w dniu złożenia wniosku.
3. W ciągu 36 godzin od uzyskania informacji, o których mowa w ust. 2, państwo członkowskie obywatelstwa odpowiada na konsultacje zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy (UE) 2015/637 i potwierdza, czy wnioskodawca jest jego obywatelem. Po potwierdzeniu obywatelstwa wnioskodawcy państwo członkowskie udzielające pomocy przekazuje wnioskodawcy unijny TDP najpóźniej w dniu roboczym przypadającym po dniu, w którym otrzymano odpowiedź państwa członkowskiego obywatelstwa.
4. W należycie uzasadnionych wyjątkowych przypadkach procedura wydawania TDP przez państwa członkowskie może potrwać dłużej niż wynikałoby to z terminów przewidzianych w ust. 1 i 3.
5. W sytuacjach kryzysowych państwo członkowskie udzielające pomocy może wydać unijny TDP bez uprzedniej konsultacji z państwem członkowskim obywatelstwa wnioskodawcy. Państwo członkowskie udzielające pomocy możliwie jak najszybciej powiadamia państwo członkowskie obywatelstwa o wydaniu unijnego TDP oraz o tożsamości osoby, której wydano unijny TDP. Wspomniane powiadomienie zawiera imię i nazwisko danej osoby oraz wszystkie dane, które zostały zawarte w unijnym TDP.
6. Organ państwa członkowskiego, który wydał unijny TDP, przechowuje jedną kopię każdego wydanego unijnego TDP i przesyła drugą kopię tego dokumentu państwu członkowskiemu obywatelstwa wnioskodawcy. Sporządzone kopie niszczy się w terminie 60 dni od dnia wygaśnięcia unijnego TDP, chyba że okażą się one niezbędne do wydania nowego paszportu lub dokumentu podróży.
7. W momencie złożenia wniosku o wydanie nowego paszportu lub dokumentu podróży odbiorcę unijnego TDP prosi się o zwrócenie tego dokumentu, niezależnie od tego, czy dany unijny TDP wygasł, czy też nie. Państwa członkowskie zapewniają bezpieczne zniszczenie wszelkich zwróconych unijnych TDP w odpowiednim terminie.
8. W odniesieniu do wniosków o wydanie unijnych TDP zastosowanie mają przepisy art. 14 dyrektywy (UE) 2015/637.

Artykuł 5

Ważność

Unijny TDP jest ważny przez okres niezbędny do zakończenia podróży, w związku z którą został wydany. Podczas obliczania tego okresu uwzględnia się niezbędne postoje nocne oraz połączenia w podróży. Okres ważności obejmuje dodatkowy okres ważności wynoszący dwa dni. Poza wyjątkowymi okolicznościami okres ważności unijnego TDP nie przekracza 15 dni kalendarzowych.

Artykuł 6

Korzystniejsze traktowanie

Państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać bardziej korzystne przepisy niż przepisy niniejszej dyrektywy, o ile są one z nią zgodne.

Artykuł 7

Dodatkowi odbiorcy unijnych TDP

Jeżeli paszport lub dowód tożsamości wnioskodawcy został zgubiony, skradziony lub zniszczony, jest tymczasowo niedostępny, upłynęła data jego ważności lub nie można uzyskać go w rozsądnym terminie z innych względów, państwa członkowskie mogą wydać unijne TDP:

- a) członkom rodziny niereprezentowanych obywateli, którzy sami nie są obywatelami Unii i którzy towarzyszą niereprezentowanemu obywatelowi, zgodnie z art. 5 dyrektywy (UE) 2015/637;
- b) swoim własnym obywatelom lub rezydentom;
- c) obywatelom innego państwa członkowskiego, które jest reprezentowane w państwie, w którym dani obywatele ubiegają się o unijny TDP;
- d) obywatelom Unii i członkom ich rodzin na terytorium Unii;
- e) innym osobom powiązanim z tym państwem, które to państwo jest skłonne przyjąć.

ROZDZIAŁ III JEDNOLITY FORMAT UNIJNYCH TDP

Artykuł 8

Jednolity format unijnych TDP

1. Unijne TDP składają się z jednolitego formularza i jednolitej naklejki. Formularz i naklejka są zgodne ze specyfikacjami określonymi w załącznikach I i II oraz w decyzji wykonawczej Komisji C(2018) 674 z dnia 9 marca 2018 r. dotyczącej dalszych specyfikacji technicznych na potrzeby jednolitego formularza wizowego i uchylającej decyzję Komisji C(2010) 3191.
2. Przy wypełnianiu naklejki unijnego TDP wypełnia się pola wskazane w załączniku II oraz pole przeznaczone do odczytu maszynowego zgodnie z dokumentem ICAO nr 9303 część 2.

3. W polu „uwagi” na naklejce unijnego TDP państwa członkowskie mogą dodać wszelkie konieczne wpisy krajowe. Wspomniane wpisy krajowe nie mogą powielać informacji zamieszczonych w sekcjach wskazanych w załączniku II.
4. Wszystkie wpisy na naklejce unijnego TDP są nanoszone drukiem. Na wydrukowanej naklejce unijnego TDP nie dokonuje się żadnych odręcznych zmian.
5. Naklejki unijnych TDP można wypełniać odręcznie tylko w przypadku wystąpienia problemów technicznych o charakterze siły wyższej. Na wypełnionej odręcznie naklejce unijnego TDP nie dokonuje się żadnych zmian.
6. Jeżeli na naklejce unijnego TDP wykryto błąd przed jej umieszczeniem na formularzu unijnego TDP, naklejkę unijnego TDP unieważnia się. Jeżeli błąd wykryto po umieszczeniu naklejki unijnego TDP na formularzu, niszczy się zarówno naklejkę, jak i formularz, po czym sporządza się nową naklejkę i nowy formularz.
7. Wydrukowaną naklejkę unijnego TDP zawierającą uzupełnione pola umieszcza się na formularzu unijnego TDP zgodnie z załącznikiem I.
8. W sytuacjach kryzysowych dopuszcza się możliwość skorzystania z innego formatu niż format określony w niniejszym artykule, o ile będzie on zawierał wszystkie pola, które muszą zostać uzupełnione zgodnie z załącznikiem II.

Artykuł 9 *Dodatkowe specyfikacje*

Komisja przyjmuje akty wykonawcze zawierające dodatkowe specyfikacje techniczne dla unijnych TDP dotyczące następujących elementów:

- a) projektu, rozmiaru i kolorów jednolitego formularza i jednolitej naklejki unijnego TDP;
- b) dodatkowych zabezpieczeń i wymagań, łącznie z normami dotyczącymi wzmocnionej ochrony przed fałszowaniem, podrabianiem oraz przerabianiem;
- c) innych zasad, których należy przestrzegać przy wypełnianiu i wydawaniu unijnego TDP.

Wspomniane akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 11 ust. 2. Wspomniane specyfikacje mogą zostać uznane za poufne i wówczas nie zostaną opublikowane. W takim przypadku udostępnia się je jedynie wyznaczonym przez państwa członkowskie podmiotom odpowiedzialnym za druk unijnych TDP oraz osobom odpowiednio upoważnionym przez państwo członkowskie lub Komisję.

Artykuł 10 *Druk unijnych TDP*

Każde państwo członkowskie wyznacza jeden organ odpowiedzialny za druk unijnych TDP. Nazwę tego organu przekazuje do wiadomości Komisji oraz pozostałych państw członkowskich. Ten sam organ może zostać wyznaczony przez dwa państwa członkowskie lub większą ich liczbę. Jeżeli państwo członkowskie zmieni wyznaczony organ, informuje o tym odpowiednio Komisję i pozostałe państwa członkowskie.

Artykuł 11
Procedura komitetowa

1. Komisję wspomaga komitet. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.
2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

Artykuł 12
Powiadamianie państw trzecich

1. W terminie 21 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy państwo członkowskie sprawujące prezydencję Rady zgodnie z art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej przekazuje ogólne wzory jednolitego formularza i jednolitej naklejki unijnego TDP Komisji i Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych.
2. Europejska Służba Działań Zewnętrznych przekazuje ogólne wzory formularza i naklejki delegaturom Unii w państwach trzecich.
3. Delegatury Unii w państwach trzecich powiadamiają właściwe organy w państwach trzecich o jednolitym formacie unijnego TDP oraz o jego najważniejszych zabezpieczeniach m.in. przez przekazanie tym organom ogólnych wzorów formularza i naklejki w celach referencyjnych. Delegatury Unii w państwach trzecich udostępniają ogólne wzory jednolitego formularza i jednolitej naklejki unijnych TDP misjom dyplomatycznym i konsularnym państw członkowskich w celach szkoleniowych lub referencyjnych.
4. Procedurę ustanowioną w ust. 1–3 powtarza się za każdym razem, gdy w jednolitym formularzu lub jednolitej naklejce unijnego TDP wprowadzono jakiegokolwiek zmiany. Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 3 miesiące od dnia przyjęcia zmienionego formatu.

ROZDZIAŁ IV **PRZEPISY KOŃCOWE**

Artykuł 13
Ochrona danych osobowych

1. Dane osobowe przetwarzane do celów niniejszej dyrektywy, w tym wizerunek twarzy wnioskodawcy utrwalony zgodnie z art. 4 ust. 2, są wykorzystywane wyłącznie do zweryfikowania tożsamości wnioskodawcy zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 4, wydrukowania naklejki unijnego TDP i ułatwienia zainteresowanej osobie podróży. Państwo członkowskie udzielające pomocy i państwo członkowskie obywatelstwa zapewniają odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych.
2. Bez uszczerbku dla możliwości stosowania przepisów rozporządzenia (UE) 2016/679 wnioskodawca, któremu wydano unijny TDP, jest uprawniony do zweryfikowania prawidłowości danych osobowych zawartych w unijnym TDP oraz – w stosownych przypadkach – do wystąpienia o skorygowanie tych danych.

3. W unijnym TDP nie zamieszcza się żadnych informacji w formie nadającej się do odczytu maszynowego, o ile informacje te nie widnieją również w polach, o których mowa w pkt 6–14 załącznika II.
4. Państwo członkowskie udzielające pomocy i państwo członkowskie obywatelstwa przechowują dane osobowe wnioskodawcy przez okres nie dłuższy niż trzy lata. Po upływie okresu zatrzymywania dane osobowe wnioskodawcy są usuwane.

Artykuł 14 *Monitorowanie*

1. Państwa członkowskie regularnie monitorują stosowanie niniejszej dyrektywy na podstawie następujących wskaźników:
 - liczby unijnych TDP wydanych zgodnie z art. 3;
 - liczby unijnych TDP wydanych zgodnie z art. 7;
 - liczby przypadków fałszowania i podrabiania unijnych TDP.
2. Państwa członkowskie zarządzają procesem opracowywania i gromadzenia danych niezbędnych do dokonania pomiaru zmiany poziomu wskaźników, o których mowa w ust. 1, i corocznie przekazują stosowne informacje w tym zakresie Komisji.
3. Zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 11 ust. 2, Komisja może przyjmować akty wykonawcze ustanawiające dodatkowe wskaźniki poza wskaźnikami wymienionymi w ust. 1.

Artykuł 15 *Ocena*

1. Nie wcześniej niż po upływie pięciu lat od daty transpozycji niniejszej dyrektywy Komisja poddaje niniejszą dyrektywę ocenie i przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie zawierające najważniejsze ustalenia z tej oceny, w tym ustalenia dotyczące stosowności poziomu zabezpieczenia danych osobowych.
2. Państwa członkowskie przekazują Komisji informacje niezbędne do przygotowania tego sprawozdania.

Artykuł 16 *Uchylenie*

1. Decyzja 96/409/WPZiB traci moc ze skutkiem od dnia przypadającego po upływie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy.
2. Odesłania do uchylonej decyzji traktuje się jak odesłania do niniejszej dyrektywy.
3. Państwa członkowskie zapewniają zniszczenie formularzy TDP wytworzonych zgodnie z przepisami decyzji 96/409/WPZiB do dnia wskazanego w ust. 1.

Artykuł 17 *Transpozycja*

1. Państwa członkowskie przyjmują i publikują, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, przepisy ustawowe, wykonawcze

i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia przypadającego po upływie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 18
Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 19
Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący