



Dokument z posiedzenia

A9-0022/2019/err01

6.2.2020

ADDENDUM

do sprawozdania

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 (COM(2018)0631 – C8-0150/2019 – 2018/0330B(COD))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawczyni: Roberta Metsola
A9-0022/2019

Projekt rezolucji ustawodawczej

Dodaje się poniższą opinię:

10.1.2020

Juan Fernando López Aguilar
Przewodniczący
Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
BRUKSELA

Przedmiot: Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu fałszywych i autentycznych dokumentów on-line (systemu FADO) oraz uchylającego wspólne działanie 98/700/WSiSW ((COM(2018)0631 – C8-0150/2019 – 2018/0330B(COD))

Szanowny Panie Przewodniczący!

Pismem z dnia 19 listopada 2019 r.¹ zwrócił się Pan do Komisji Prawnej, zgodnie z art. 40 ust. 2, o rozważenie zasadności podstawy prawnej projektu ogólnego pakietu kompromisowego dotyczącego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu fałszywych i autentycznych dokumentów on-line (systemu FADO) oraz uchylającego wspólne działanie 98/700/WSiSW, przekazanego Parlamentowi przez Radę w dniu 4 grudnia 2019 r.

Komisja Prawna rozpatrzyła powyższą kwestię na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r.

I – Kontekst

W dniu 13 listopada 2019 r. współprawodawcy przyjęli wniosek w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej jako rozporządzenie (UE) 2019/1896 na podstawie art. 77 ust. 2 lit. b) i d) TFUE oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE. Ta podwójna podstawa prawna obejmuje politykę w zakresie kontroli granicznych, azylu i imigracji oraz przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej. Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE² nie mają zastosowania do Irlandii. Irlandia nie uczestniczy w związku z tym w przyjęciu rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej i nie jest nim związana. Gdyby przepis dotyczący FADO pozostał w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jak pierwotnie proponowała Komisja, Irlandia nie byłaby w stanie nadal uczestniczyć w systemie. W związku z tym w dniu 20 lutego 2019 r. Rada uzgodniła mandat do prowadzenia oddzielnych negocjacji z Parlamentem Europejskim nad projektem rozporządzenia w sprawie FADO³. Rada zaproponowała art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE jako podstawę prawną rozporządzenia w sprawie FADO, który to artykuł przewiduje zwykłą procedurę ustawodawczą.

II – Odnośne artykuły Traktatu

Podstawą prawną projektu rozporządzenia w sprawie FADO jest art. 87 ust. 2 lit. a) w sprawie współpracy policyjnej z udziałem wszystkich właściwych organów państw członkowskich, w tym policji, służb celnych i innych wyspecjalizowanych organów ścigania w zakresie zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania i ścigania. Przepis brzmi następująco:

Artykuł 87
(dawny art. 30 TUE)

[...]

2. Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące:

a) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych

¹ D 316178/ Opinia JURI w sprawie zmiany podstawy prawnej dotyczącej procedury 2018/0330B.

² Dz.U. L 064 z 7.3.2002, s. 20.

³ Mandat Rady do negocjacji z Parlamentem Europejskim, 11479/19 z 24 lipca 2019 r.

informacji;

[...]

III – Orzecnictwo TSUE w sprawie wyboru podstawy prawnej

Trybunał Sprawiedliwości tradycyjnie uznaje kwestię właściwej podstawy prawnej za kwestię o znaczeniu konstytucyjnym, gwarantującą zgodność z zasadą przyznania kompetencji (art. 5 TUE) i określającą charakter i zakres kompetencji Unii⁴. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości „wybór podstawy prawnej wspólnotowego aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej; należą do nich w szczególności cel i treść danego aktu”⁵. Wybór niewłaściwej podstawy prawnej może zatem stanowić uzasadnienie uchylenia danego aktu. W tym kontekście chęć aktywniejszego udziału danej instytucji w przyjęciu aktu prawnego, okoliczności przyjęcia tego aktu czy też praca wykonana w odniesieniu do innych aspektów wchodzących w zakres działania objętego danym aktem nie są istotne dla określenia właściwej podstawy prawnej⁶.

Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów składowych można wskazać jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas taki akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego⁷.

IV – Cel i treść proponowanego aktu

Celem projektu rozporządzenia w sprawie FADO, określonym w projekcie ogólnego pakietu kompromisowego przekazanym Parlamentowi dnia 4 grudnia 2019 r., jest opracowanie systemu, który ma przyczynić się do walki z przestępstwami przeciwko wiarygodności dokumentów i oszustwami dotyczącymi tożsamości dzięki wymianie informacji na temat zabezpieczeń i potencjalnych cech wskazujących na oszustwo w autentycznych i fałszywych dokumentach między właściwymi organami krajowymi oraz dzięki udostępnianiu informacji na temat autentycznych dokumentów ogółowi społeczeństwa (art. 1).

W motywie 1 projektu ogólnego pakietu kompromisowego stwierdza się, że system FADO powinien ułatwiać wymianę informacji między organami państw członkowskich UE na temat autentycznych dokumentów i znanych metod fałszowania, zapewniając elektroniczne przechowywanie, szybką wymianę i walidację informacji dotyczących autentycznych i fałszywych dokumentów. Ponieważ jednak zarządzanie systemem jest przestarzałe, aby system FADO mógł nadal realizować swoje cele, należy uchylić wspólne działanie 98/700/WSiSW i zastąpić je nowym instrumentem (motyw 2). Zgodnie z motywem 4

⁴ *Opinia 2/00*, ECLI:EU:C:2001:664, pkt 5.

⁵ Wyrok w sprawie C-411/06, *Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2009:518, pkt 45 i przytoczone orzecznictwo. Zob. też wyrok w sprawie C-130/10, *Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2012:472, pkt 42 i przytoczone orzecznictwo.

⁶ Wyrok w sprawie C-269/97, *Komisja przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2000:183, pkt 44.

⁷ Wyrok w sprawie C-137/12, *Komisja przeciwko Radzie*, EU:C:2013:675, pkt 53; wyrok w sprawie C-411/06, *Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2009:518, pkt 46 i przytoczone orzecznictwo; wyrok w sprawie C-490/10, *Parlament przeciwko Radzie*, EU:C:2012:525, pkt 45; wyrok w sprawie C-155/07, *Parlament przeciwko Radzie*, EU:C:2008:605, pkt 34.

zwalczanie fałszywych dokumentów stanowi obszar objęty współpracą policyjną, ponieważ fałszywe dokumenty stanowią wielofunkcyjne narzędzie przestępcze, które można wielokrotnie wykorzystywać do wspierania różnych rodzajów działalności przestępczej, w tym prania pieniędzy i terroryzmu. W związku z tym proponowane rozporządzenie w sprawie FADO przyczynia się do utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa w strefie Schengen oraz do stosowania przepisów dorobku Schengen włączonych w ramy Unii Europejskiej dzięki wspieraniu walki z fałszowaniem dokumentów prowadzonej przez policję, straż graniczną, służby celne i inne organy ścigania państw członkowskich (motyw 5). W tym kontekście organy państw członkowskich właściwe w dziedzinie fałszowania dokumentów i inne właściwe organy krajowe powinny mieć dostęp do systemu FADO na różnych poziomach dostępu, w zależności od ich wymogów na zasadzie ograniczonego dostępu (motyw 11).

W odniesieniu do treści art. 2 wspierany przez motyw 8 ustanawia zakres stosowania proponowanego rozporządzenia i rodzaje dokumentów urzędowych objętych systemem FADO, a także te informacje dotyczące dokumentów i ich fałszowania, które powinny zostać udostępnione przez państwa członkowskie lub Unię Europejską, takie jak informacje i obrazy dokumentów autentycznych i fałszywych, informacje na temat technik fałszowania oraz informacje na temat zabezpieczeń dokumentów autentycznych. Art. 3 projektu ogólnego pakietu kompromisowego przewiduje, że zarządzanie systemem FADO jest powierzone Agencji ustanowionej na mocy art. 79 rozporządzenia 2019/1896 („rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”). Art. 4 i 5 dotyczą odpowiednio różnych rodzajów praw dostępu poszczególnych podmiotów do systemu FADO, a także przetwarzania danych osobowych przez Agencję. Art. 6, 7 i 8 dotyczą możliwości przyjmowania przez Komisję aktów wykonawczych i delegowanych. Wreszcie, art. 9 i 10 zawierają przepisy uchylające i przejściowe oraz informacje o wejściu w życie proponowanego rozporządzenia.

V – Analiza i ustalenie właściwej podstawy prawnej

Tekst uzgodniony tymczasowo między współustawodawcami w celu utworzenia systemu FADO opiera się na art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE, który jest częścią rozdziału 5 dotyczącego współpracy policyjnej, i przewiduje, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą wprowadzić między innymi środki dotyczące gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji w kontekście współpracy policyjnej z udziałem wszystkich właściwych organów państw członkowskich. Dlatego art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE uznano za właściwą podstawę prawną umożliwiającą krajowym organom ścigania dostęp do systemu FADO.

W świetle celu i treści projektu, który ma utworzyć europejski system archiwizacji obrazu zawierającego informacje na temat autentycznych dokumentów wydawanych przez państwa członkowskie, Unię Europejską, państwa trzecie, jednostki terytorialne, organizacje międzynarodowe i inne podmioty podlegające prawu międzynarodowemu oraz na temat fałszerstw, wydaje się, że głównym celem projektu rozporządzenia w sprawie FADO jest zwalczanie nadużyć, które są przestępstwem, poprzez wymianę informacji na temat fałszywych i autentycznych dokumentów. System ułatwiłby wymianę informacji między organami państw członkowskich UE na temat autentycznych dokumentów i znanych metod fałszowania oraz zapewniłby elektroniczne przechowywanie, szybką wymianę i walidację informacji na temat dokumentów autentycznych i fałszywych, aby przyczynić się do utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa w strefie Schengen dzięki wspieraniu walki z

falszowaniem dokumentów prowadzonej przez policję, straż graniczną, służby celne i inne organy ścigania państw członkowskich.

VI – Wniosek i zalecenie

Na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r. Komisja Prawna postanowiła zalecić (21 głosami za, przy braku głosów przeciw i 1 głosie wstrzymującym się⁸), by podstawą prawną projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu FADO (fałszywe i autentyczne dokumenty on-line) i uchylającego wspólne działanie 98/700/JHA był art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE.

Z wyrazami szacunku

Lucy Nethsingha

(Dotyczy wszystkich wersji językowych)

⁸ W trakcie głosowania końcowego obecni byli: Lucy Nethsingha (przewodnicząca), Marion Walsmann (wiceprzewodnicząca), Ibán García Del Blanco (wiceprzewodniczący), Raffaele Stancanelli (wiceprzewodniczący), Franco Roberti (sprawozdawca komisji opiniodawczej), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban González Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth (za Józsefa Szájera zgodnie z art. 209 ust. 7 Regulaminu), Bettina Vollath i Axel Voss.