



---

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων  
Ο Πρόεδρος

---

10.1.2020

Κύριο Juan Fernando López Aguilar  
Πρόεδρο  
Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων  
ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Θέμα: Γνωμοδότηση σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το σύστημα επιγραμμικού μητρώου γνησίων και πλαστών εγγράφων (FADO) και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ ((COM(2018)0631 – C8-0150/2019 – 2018/0330B(COD))

Κύριε Πρόεδρε,

Με την επιστολή της 19ης Νοεμβρίου 2019<sup>1</sup>, ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων να εξετάσει, σύμφωνα με το άρθρο 40 παράγραφος 2 του Κανονισμού, την καταλληλότητα του σχεδίου συνολικής συμβιβαστικής δέσμης μέτρων σχετικά με το σχέδιο κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το σύστημα επιγραμμικού μητρώου γνησίων και πλαστών εγγράφων (FADO) και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ, όπως διαβιβάστηκε στο Κοινοβούλιο από το Συμβούλιο στις 4 Δεκεμβρίου 2019.

Η επιτροπή εξέτασε το ζήτημα που μνημονεύεται ανωτέρω κατά τη συνεδρίασή της στις 9 Ιανουαρίου 2020.

## **I - Ιστορικό**

Στις 13 Νοεμβρίου 2019, η πρόταση για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή εγκρίθηκε από τους συννομοθέτες ως κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 βάσει του άρθρου 77 παράγραφος 2 στοιχεία β) και δ), καθώς και του άρθρου 79 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ. Αυτή η διπλή νομική βάση καλύπτει τις πολιτικές για τους συνοριακούς ελέγχους, το άσυλο και τη μετανάστευση, και προβλέπει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Ο κανονισμός

---

<sup>1</sup> D 316178/ Γνωμοδότηση της επιτροπής JURI σχετικά με τη νομική βάση όσον αφορά τη διαδικασία 2018/0330B.

για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή συνιστά ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν στις οποίες δεν συμμετέχει η Ιρλανδία, σύμφωνα με την απόφαση 2002/192/ΕΚ του Συμβουλίου<sup>2</sup>. Κατά συνέπεια, η Ιρλανδία δεν συμμετείχε στην έκδοση του κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και δεν δεσμεύεται από αυτόν. Σε περίπτωση που η διάταξη για το FADO παραμείνει στον κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, όπως προτάθηκε αρχικά από την Επιτροπή, η Ιρλανδία δεν θα είναι σε θέση να συνεχίσει να συμμετέχει στο σύστημα. Ως εκ τούτου, στις 20 Φεβρουαρίου 2019, το Συμβούλιο συμφώνησε ως προς την εντολή για τη διεξαγωγή χωριστών διαπραγματεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το σχέδιο κανονισμού για το FADO<sup>3</sup>. Ως νομική βάση του κανονισμού για το FADO, το Συμβούλιο πρότεινε το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

## **II - Τα συναφή άρθρα της Συνθήκης**

Η νομική βάση που προτείνεται στο σχέδιο κανονισμού για το FADO είναι το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, σχετικά με την αστυνομική συνεργασία στην οποία συμμετέχουν όλες οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών και τελωνειακών αρχών και άλλων αρχών επιβολής του νόμου ειδικευμένων στον τομέα της πρόληψης ή της εξακρίβωσης αξιόποινων πράξεων ή της διερεύνησής τους. Η διάταξη έχει ως εξής:

### ***Άρθρο 87***

*(πρώην άρθρο 30 της ΣΕΕ)*

[...]

*2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μπορούν να λαμβάνουν μέτρα που αφορούν:*

*α) τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών,*

[...]

## **III – Η νομολογία του ΔΕΕ όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης**

Το Δικαστήριο ανέκαθεν θεωρούσε ότι το ζήτημα της κατάλληλης νομικής βάσης έχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα, ότι διασφαλίζει τη συμμόρφωση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 της ΣΕΕ) και καθορίζει τη φύση και την έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης<sup>4</sup>. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η επιλογή της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, όπως είναι, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως»<sup>5</sup>. Επομένως, η

<sup>2</sup> ΕΕ L 64 της 7.3.2002, σ. 20.

<sup>3</sup> Εντολή του Συμβουλίου για διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 11479/19 της 24ης Ιουλίου 2019.

<sup>4</sup> Γνώμη 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, σκέψη 5.

<sup>5</sup> Απόφαση στην υπόθεση C-411/06, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2009:518, σκέψη 45 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Βλ. επίσης υπόθεση C-130/10, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2012:472, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

επιλογή εσφαλμένης νομικής βάσης μπορεί να δικαιολογήσει την ακύρωση της επίμαχης πράξης. Στο πλαίσιο αυτό, η βούληση ενός οργάνου να συμμετάσχει κατά τρόπο πιο ενεργό στην έκδοση μιας συγκεκριμένης πράξης, οι συνθήκες υπό τις οποίες εκδόθηκε μια πράξη καθώς και το έργο που έχει επιτελεστεί σε συνάρτηση με άλλες πτυχές στο πλαίσιο των μέτρων που καλύπτονται από μια συγκεκριμένη πράξη είναι άνευ σημασίας για τον προσδιορισμό της ορθής νομικής βάσης<sup>6</sup>.

Εάν από την εξέταση μιας πράξης προκύπτει ότι αυτή επιδιώκει διττή στόχευση ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, από τις οποίες η μία μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρεμπίπτουσα, η πράξη πρέπει να βασίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, και συγκεκριμένα σε αυτή που υπαγορεύεται από την κύρια ή δεσπόζουσα στόχευση ή συνιστώσα<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Απόφαση στην υπόθεση C-269/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2000:183, σκέψη 44.

<sup>7</sup> Απόφαση στην υπόθεση C-137/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2013:675, σκέψη 53· υπόθεση C-411/06, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2009:518, σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία· υπόθεση C 490/10, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, EU:C:2012:525, σκέψη 45· υπόθεση C 155/07, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, EU:C:2008:605, σκέψη 34.

#### **IV – Στόχος και περιεχόμενο του προτεινόμενου μέτρου**

Όπως αναφέρεται στο σχέδιο συνολικής συμβιβαστικής δέσμης μέτρων που κοινοποιήθηκε στο Κοινοβούλιο στις 4 Δεκεμβρίου 2019, σκοπός του σχεδίου κανονισμού για το FADO είναι να θεσπιστεί ένα σύστημα που θα συμβάλει στην καταπολέμηση της απάτης σχετικά με τα έγγραφα και της πλαστοπροσωπίας μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τα πιθανά χαρακτηριστικά πλαστογραφίας σε γνήσια και πλαστά έγγραφα, μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, και σχετικά με τα γνήσια έγγραφα με το ευρύ κοινό (άρθρο 1).

Στην αιτιολογική σκέψη 1 του σχεδίου συνολικής συμβιβαστικής δέσμης μέτρων αναφέρεται ότι το σύστημα FADO πρέπει να διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με τα αυθεντικά έγγραφα και τις γνωστές μεθόδους παραποίησης, παρέχοντας τη δυνατότητα ηλεκτρονικής αποθήκευσης, ταχείας ανταλλαγής και επικύρωσης πληροφοριών για γνήσια και πλαστά έγγραφα. Ωστόσο, δεδομένου ότι η διαχείριση του συστήματος είναι παρωχημένη, η κοινή δράση 98/700/ΔΕΥ θα πρέπει να καταργηθεί και να αντικατασταθεί από ένα νέο μέσο, προκειμένου το FADO να συνεχίσει να εκπληρώνει τους στόχους του (αιτιολογική σκέψη 2). Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 4, η καταπολέμηση της πλαστογραφίας είναι τομέας που καλύπτεται από την αστυνομική συνεργασία, καθώς τα πλαστά έγγραφα είναι ένα πολυχρηστικό εργαλείο για εγκληματικούς σκοπούς που μπορεί να χρησιμοποιηθεί επανειλημμένα για την υποστήριξη διαφόρων εγκληματικών δραστηριοτήτων, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η τρομοκρατία. Επομένως, ο προτεινόμενος κανονισμός για το FADO συμβάλλει στη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν και στην εφαρμογή των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν, όπως έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποστηρίζοντας την καταπολέμηση της απάτης σχετικά με τα έγγραφα από την αστυνομία, τους συνοριοφύλακες, τα τελωνεία και άλλες αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών (αιτιολογική σκέψη 5). Δεδομένων των ανωτέρω, το FADO θα πρέπει να παρέχει στις αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες στον τομέα της απάτης σχετικά με τα έγγραφα, καθώς και σε άλλες αρμόδιες εθνικές αρχές, διαφορετικά επίπεδα πρόσβασης, ανάλογα με τις απαιτήσεις τους και με βάση την ανάγκη γνώσης (αιτιολογική σκέψη 11).

Από πλευράς περιεχομένου, το άρθρο 2, το οποίο υποστηρίζεται από την αιτιολογική σκέψη 8, καθορίζει το αντικείμενο του προτεινόμενου κανονισμού και τις κατηγορίες επίσημων εγγράφων που καλύπτονται από το FADO, καθώς και τις πληροφορίες σχετικά με τα έγγραφα αυτά και τις παραποιήσεις αυτών που θα πρέπει να διατίθενται από τα κράτη μέλη ή την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως πληροφορίες και εικόνες των γνησίων και πλαστών εγγράφων, πληροφορίες για τις τεχνικές πλαστογραφίας και πληροφορίες σχετικά με τα χαρακτηριστικά ασφαλείας των αυθεντικών εγγράφων. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του σχεδίου συνολικής συμβιβαστικής δέσμης μέτρων, η διαχείριση του συστήματος FADO ανατίθεται στον Οργανισμό που έχει συσταθεί βάσει του άρθρου 79 του κανονισμού 2019/1896 (κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή). Τα άρθρα 4 και 5 αφορούν τα διαφορετικά δικαιώματα πρόσβασης διαφόρων υποκειμένων στο FADO, καθώς και την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τον Οργανισμό, τα δε άρθρα 6, 7 και 8 αφορούν τη δυνατότητα έκδοσης εκτελεστικών ή κατ' εξουσιοδότηση πράξεων από την Επιτροπή. Τέλος, τα άρθρα 9 και 10 αφορούν την κατάρτιση και περιέχουν μεταβατικές

διατάξεις, καθώς και πληροφορίες σχετικά με την έναρξη ισχύος του προτεινόμενου κανονισμού.

#### **V – Ανάλυση και καθορισμός των κατάλληλης νομικής βάσης**

Το κείμενο που συμφωνήθηκε προσωρινά μεταξύ των συννομοθετών όσον αφορά τη θέσπιση του συστήματος FADO βασίζεται στο άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, το οποίο περιέχεται στο κεφάλαιο 5 για την αστυνομική συνεργασία και προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μπορούν να λαμβάνουν μέτρα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών στο πλαίσιο αστυνομικής συνεργασίας στην οποία συμμετέχουν όλες οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Συνεπώς, προκειμένου να επιτρέπεται η πρόσβαση των εθνικών αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών στο σύστημα FADO, θεωρήθηκε ότι το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση.

Υπό το φως του σκοπού και του περιεχομένου της πρότασης, η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήματος αρχειοθέτησης εικόνων με πληροφορίες για τα γνήσια έγγραφα που εκδίδουν τα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Ένωση, τρίτες χώρες, εδαφικές οντότητες, διεθνείς οργανισμοί και άλλες οντότητες που υπόκεινται στο διεθνές δίκαιο, καθώς και για τις παραποιήσεις αυτών, φαίνεται ότι κύριος στόχος του σχεδίου κανονισμού για το FADO είναι η καταπολέμηση της απάτης – η οποία συνιστά ποινικό αδίκημα – μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών για πλαστά και γνήσια έγγραφα. Το σύστημα θα διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με τα αυθεντικά έγγραφα και τις γνωστές μεθόδους παραποίησης και θα παρέχει τη δυνατότητα ηλεκτρονικής αποθήκευσης, ταχείας ανταλλαγής και επικύρωσης πληροφοριών για γνήσια και πλαστά έγγραφα, με σκοπό να συμβάλει στη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, υποστηρίζοντας την καταπολέμηση της απάτης σχετικά με τα έγγραφα από την αστυνομία, τους συνοριοφύλακες, τα τελωνεία και άλλες αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών.

## VI - Συμπέρασμα και σύσταση

Κατά τη συνεδρίασή της στις 9 Ιανουαρίου 2020, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε συνεπώς, με 21 ψήφους υπέρ, καμία κατά και 1 αποχή<sup>8</sup>, να συστήσει το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ ως κατάλληλη νομική βάση του σχεδίου κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το σύστημα επιγραμμικού μητρώου γνησίων και πλαστών εγγράφων (FADO) και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

Lucy Nethsingha

---

<sup>8</sup> Ήσαν παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία οι βουλευτές: Lucy Nethsingha (πρόεδρος), Marion Walsmann (αντιπρόεδρος), Ibán García Del Blanco (αντιπρόεδρος), Raffaele Stancanelli (αντιπρόεδρος), Franco Roberti (συντάκτης γνωμοδότησης), 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 (αναπλ. του József Szájer σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 7 του Κανονισμού), Bettina Vollath και Axel Voss.