



*Comisia pentru afaceri juridice
Președintele*

10.1.2020

Domnului Juan Fernando López Aguilar
Președinte
Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne
BRUXELLES

Subiect: Aviz juridic referitor la temeiul juridic al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sistemul „Documente false și autentice online” (FADO) și de abrogare a Acțiunii comune 98/700/JAI ((COM(2018)0631 – C8-0150/2019 – 2018/0330B(COD)))

Stimate domnule președinte,

Prin scrisoarea din 19 noiembrie 2019¹, ați solicitat Comisiei pentru afaceri juridice, în conformitate cu articolul 40 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, să examineze relevanța temeiului juridic al proiectului de pachet global de compromis pentru proiectul de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sistemul „Documente false și autentice online” (FADO) și de abrogare a Acțiunii comune 98/700/JAI, astfel cum a fost transmis Parlamentului de către Consiliu la 4 decembrie 2019.

Comisia a examinat chestiunea menționată mai sus în cursul reuniunii sale din 9 ianuarie 2020.

I - Context

La 13 noiembrie 2019, propunerea privind poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european a fost adoptată de colegiitori drept Regulamentul (UE) 2019/1896, în temeiul articolului 77 alineatul (2) literele (b) și (d) din TFUE și al articolului 79 alineatul (2) litera (c) din TFUE. Acest temei juridic dublu acoperă politicile privind controalele la frontieră, azilul și imigrația și prevede procedura legislativă ordinară. Regulamentul privind poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Irlanda nu participă, în conformitate cu Decizia 2002/192/CE a Consiliului².

¹ D 316178/Avizul JURI referitor la modificarea temeiului juridic pentru procedura 2018/0330B.

² JO L064, 7.3.2002, p. 20.

În consecință, Irlanda nu participă la adoptarea Regulamentului privind poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european și nu are obligații în temeiul acestuia. În cazul în care dispoziția referitoare la FADO rămâne în Regulamentul privind poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european, astfel cum a fost propus inițial de Comisie, Irlanda nu ar fi în măsură să participe în continuare la acest sistem. Prin urmare, la 20 februarie 2019, Consiliul a convenit asupra mandatului pentru negocieri separate cu Parlamentul European cu privire la proiectul de regulament privind FADO³. Consiliul a propus articolul 87 alineatul (2) litera (a) din TFUE ca temei juridic pentru Regulamentul privind FADO, care prevede procedura legislativă ordinară.

II – Articolele pertinente din tratat

Temeiul juridic propus pentru proiectul de regulament privind FADO este articolul 87 alineatul (2) litera (a) referitor la cooperarea polițienească, care implică toate autoritățile competente ale statelor membre, inclusiv poliția, serviciile vamale și alte servicii specializate de aplicare a legii în ceea ce privește prevenirea, depistarea și investigarea infracțiunilor. Dispoziția are următorul text:

Articolul 87 *(ex-articolul 30 TUE)*

[...]

2. În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri referitoare la:

(a) colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor în domeniu, precum și schimbul de informații;

[...]

III – Jurisprudența CJUE cu privire la alegerea temeiului juridic

Curtea de Justiție a considerat, în mod tradițional, chestiunea temeiului juridic adecvat ca fiind o chestiune de o importanță constituțională, care garantează respectarea principiului competențelor atribuite (articolul 5 din TUE) și stabilește natura și domeniul de aplicare ale competenței Uniunii.⁴ În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție, „alegerea temeiului juridic pentru o măsură comunitară trebuie să se bazeze pe factori obiectivi care pot fi supuși controlului juridic, printre care figurează în special scopul și conținutul măsurii”⁵. Prin urmare, alegerea unui temei juridic incorect poate justifica anularea actului în cauză. În acest context, dorința unei instituții de a participa mai activ la adoptarea unei anumite măsuri, împrejurările în care un act a fost adoptat, precum și eforturile depuse în alte privințe în sfera de acțiune la care se referă măsura sunt irelevante pentru a identifica temeiul juridic corect⁶.

³ Mandatul Consiliului de negocieri cu Parlamentul European (11479/19) a fost adoptat la 24 iulie 2019.

⁴ *Avizul 2/00*, ECLI:EU:C:2001:664, punctul 5.

⁵ Hotărârea Curții, Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-411/06, EU:C:2009:518, punctul 45 și jurisprudența citată. A se vedea și Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 42 și jurisprudența citată.

⁶ Hotărârea Curții, Comisia/Consiliul, C-269/97, ECLI:EU:C:2000:183, punctul 44.

Dacă, după analizarea unei măsuri, se dovedește că aceasta urmărește o dublă finalitate sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală ori preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, măsura trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă⁷.

⁷ Hotărârea Curții, Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 53; Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-411/06, EU:C:2009:518, punctul 46 și jurisprudența citată; Parlamentul/Consiliul, C-490/10, EU:C:2012:525, punctul 45; Parlamentul/Consiliul, C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 34.

IV - Scopul și conținutul măsurii propuse

Scopul proiectului de regulament privind FADO, astfel cum prevede proiectul de pachet global de compromis transmis Parlamentului la 4 decembrie 2019, este de a crea un sistem care să contribuie la combaterea fraudării documentelor și a identității prin schimbul de informații între autoritățile naționale competente cu privire la elementele de securitate și la caracteristicile potențiale ale fraudei în documentele autentice și false și prin schimbul de informații cu publicul larg cu privire la documentele autentice (articolul 1).

Considerentul 1 din proiectul de pachet global de compromis prevede că sistemul FADO ar trebui să faciliteze schimbul de informații între autoritățile statelor membre ale UE în ceea ce privește documentele autentice și metodele cunoscute de falsificare, asigurând stocarea electronică, schimbul rapid și validarea informațiilor referitoare la documente autentice și false. Cu toate acestea, întrucât gestionarea sistemului este depășită, pentru ca FADO să continue să își îndeplinească obiectivele, Acțiunea comună 98/700/JAI ar trebui abrogată și înlocuită cu un nou instrument (considerentul 2). Conform considerentului 4, combaterea documentelor false este un domeniu acoperit de cooperarea polițienească, întrucât documentele false constituie un instrument infracțional multifuncțional care poate fi folosit în mod repetat pentru a sprijini diferite activități infracționale, inclusiv spălarea de bani și terorismul. Prin urmare, propunerea de regulament privind FADO contribuie la menținerea unui nivel ridicat de securitate în spațiul Schengen și la aplicarea dispozițiilor acquis-ului Schengen, așa cum este integrat în cadrul Uniunii Europene, prin sprijinirea combaterii, de către poliție, poliția de frontieră, autoritățile vamale și alte autorități de aplicare a legii ale statelor membre, a fraudării documentelor (considerentul 5). În acest context, autoritățile statelor membre care au competențe în domeniul combaterii fraudării documentelor și alte autorități naționale relevante ar trebui să beneficieze de niveluri diferite de acces la FADO, în funcție de cerințele lor, în conformitate cu principiul „necesității de a cunoaște” (considerentul 11).

În ceea ce privește conținutul, articolul 2, sprijinit de considerentul 8, stabilește domeniul de aplicare al propunerii de regulament și tipurile de documente oficiale reglementate de FADO, precum și informațiile privind aceste documente și falsificările acestora care ar trebui puse la dispoziție de către statele membre sau Uniunea Europeană, cum ar fi informații despre documente autentice și false și imagini ale acestora, informații privind tehnicile de falsificare și informații privind elementele de securitate ale documentelor autentice. Articolul 3 din proiectul de pachet global de compromis prevede că gestionarea sistemului FADO este încredințată agenției instituite în temeiul articolului 79 din Regulamentul 2019/1896 (Regulamentul privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european). Articolele 4 și 5 se referă la diferite drepturi de acces la FADO ale unor instituții, respectiv la prelucrarea datelor cu caracter personal de către agenție. Articolele 6, 7 și 8 se referă la posibilitatea adoptării de către Comisie a actelor de punere în aplicare și a actelor delegate. În cele din urmă, articolele 9 și 10 privesc abrogarea și dispozițiile tranzitorii, precum și informațiile privind intrarea în vigoare a regulamentului propus.

V - Analiza și stabilirea temeiului juridic adecvat

Textul convenit provizoriu de către colegiitori pentru instituirea sistemului FADO se

bazează pe articolul 87 alineatul (2) litera (a) din TFUE, care intră sub incidența capitolului 5 privind cooperarea polițienească și prevede că Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri referitoare la, printre altele, colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor relevante din domeniu, precum și schimbul de informații relevante în contextul cooperării polițienești care implică toate autoritățile competente ale statelor membre. Articolul 87 alineatul (2) litera (a) din TFUE a fost considerat temeiul juridic adecvat pentru a permite accesul autorităților naționale de aplicare a legii la sistemul FADO.

Având în vedere scopul și conținutul propunerii, care urmărește să stabilească un sistem european de arhivare a imaginilor, care conține informații privind documentele autentice emise de statele membre, Uniunea Europeană, țări terțe, entități teritoriale, organizații internaționale și de alte entități care fac obiectul dreptului internațional și privind falsificările acestor documente, se pare că principalul scop al proiectului de regulament FADO este combaterea fraudei, care este o infracțiune, prin schimbul de informații cu privire la documente false și autentice. Sistemul ar facilita schimbul de informații între autoritățile statelor membre ale UE în ceea ce privește documentele autentice și metodele cunoscute de falsificare și ar asigura stocarea electronică, schimbul rapid și validarea informațiilor privind documentele autentice și false, cu scopul de a contribui la menținerea unui nivel ridicat de securitate în spațiul Schengen, sprijinind combaterea de către poliție, poliția de frontieră, autoritățile vamale și alte autorități de aplicare a legii din statele membre a fraudării documentelor.

VI - Concluzie și recomandare

Prin urmare, în cursul reuniunii sale din 9 ianuarie 2020, Comisia pentru afaceri juridice a hotărât, cu 21 voturi pentru, niciun vot împotriva și 1 abținere⁸, să recomande ca temeiul juridic adecvat pentru proiectul de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sistemul „Documente false și autentice online” (FADO) și de abrogare a Acțiunii comune 98/700/JAI să fie articolul 87 alineatul (2) litera (a) din TFUE.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație,

Lucy Nethsingha

⁸ La votul final au fost prezenți: Lucy Nethsingha (președintă), Marion Walsmann (vicepreședintă), Ibán García Del Blanco (vicepreședinte), Raffaele Stancanelli (vicepreședinte), Franco Roberti (raportor pentru aviz), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban Gonzáles Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth [pentru József Szájer, în conformitate cu articolul 209 alineatul (7)], Bettina Vollath și Axel Voss.