Комисия по правни въпроси
Председателят

17.10.2025 г.

г-н Хавиер Сарсалехос
Председател
Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи
БРЮКСЕЛ

Относно: Становище относно правното основание на предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяването и борбата с такива престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Уважаеми г-н Председател,

С писмо, получено на 12 септември 2025 г., в съответствие с член 41, параграф 2 от Правилника за дейността в качеството си на председател на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) Вие поискахте от комисията по правни въпроси (JURI) да представи становище относно целесъобразността на правното основание на предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяването и борбата с такива престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2016/794 (2023/0438(COD)), (наричан по-нататък „предложеният регламент“).

Комисията JURI разгледа посочения по-горе въпрос на заседанието си от 13 октомври 2025 г.

I – Контекст

Комисията LIBE участва в междуинституционални преговори по предложения регламент.

Първоначално предложеният регламент включваше, първо, нов „самостоятелен регламент“ за, наред с другото, създаване на Европейски център за борба с контрабандата на мигранти, и второ, целенасочени изменения на съществуващия мандат на Европол (Регламент (ЕС) 2016/794[1], наричан по-нататък „Регламентът за Европол“). Предложеният регламент се основаваше на член 85, параграф 1 и член 87, параграф 2 и член 88, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Комисията LIBE не измени правното основание, предложено от Комисията.

В рамките на съответните си мандати за междуинституционални преговори както Парламентът, така и Съветът решиха да ограничат обхвата на предложения регламент до изменения на съществуващия мандат на Европол, но оставиха правното основание непроменено. Впоследствие по време на междуинституционалните преговори беше постигнато предварително съгласие за ограничаване на целта и съдържанието на предложения регламент по този начин. В резултат на това изглежда необходимо да се адаптира правното основание и актът да се основава единствено на член 88, параграф 2 от ДФЕС, т.е. от правното основание да се заличат член 85, параграф 1 и член 87, параграф 2 от ДФЕС.

Поради това, в съответствие с член 41, параграф 2 от Правилника за дейността комисията LIBE отправя искане към комисията JURI да представи своето становище относно целесъобразността на така променените правно основание.

II – Относими членове от Договора

Глава 4 („Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси“) от част трета, дял V от ДФЕС гласи, наред с другото (подчертаването е добавено):

Член 85
(предишен член 31 от ДЕС)

1. Мисията на Евроюст е да подкрепя и засилва координацията и сътрудничеството между националните органи за разследване и съдебно преследване по отношение на тежката престъпност, засягаща две или повече държави членки, или изискваща съдебно преследване върху обща основа, на базата на извършените оперативни действия и на информацията, предоставена от органите на държавите членки и от Европол.

В това отношение Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, определят структурата, функционирането, областта на действие и задачите на Евроюст. Тези задачи могат да включват:

а) започване на разследвания, както и предложението за възбуждане на

[1] Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53).

наказателни преследвания от компетентните национални органи, по-конкретно онези, които се отнасят до престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза;

б) координиране на разследванията и наказателните преследвания, посочени в буква а);

в) засилване на съдебното сътрудничество, включително чрез разрешаването на спорове за компетентност и чрез тясно сътрудничество с Европейската съдебна мрежа.

Тези регламенти определят освен това и реда и условията за участие на Европейския парламент и на националните парламенти в оценяването на дейността на Евроюст.

(...)

Глава 5 („Полицейско сътрудничество“) от част трета, дял V от ДФЕС гласи, наред с другото (подчертаването е добавено):

Член 87
(предишен член 30 от ДЕС)

1. Съюзът развива полицейско сътрудничество, което обединява всички компетентни органи на държавите членки, включително полицейските, митническите и други специализирани правоприлагащи служби в областта на предотвратяването или разкриването на престъпления, както и на действията по разследване.

2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да установят мерки относно:

а) събирането, съхраняването, обработването, анализа и обмена на подходяща информация;

б) подкрепа за обучението на служители, както и сътрудничество в обмена на служители, в областта на оборудването и в научните изследвания в сферата на криминалистиката;

в) общите следствени методи, свързани с разкриването на тежки форми на организирана престъпност.

(...)

Член 88
(предишен член 30 от ДЕС)

1. Мисията на Европол е да подкрепя и засилва дейността на полицейските органи и

на другите правоприлагащи служби на държавите членки, както и взаимното им сътрудничество, в предотвратяването на тежката престъпност, засягаща две или повече държави членки, на тероризма и на формите на престъпност, засягащи общ интерес, който е предмет на политика на Съюза, както и борбата срещу тях.

2. Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, определят структурата, функционирането, областта на действие и задачите на Европол. Тези задачи могат да включват:

а) събирането, съхранението, обработката, анализа и обмена на информация, предадена по-конкретно от органите на държавите членки или от трети страни или организации;

б) координирането, организирането и провеждането на следствени и оперативни действия съвместно с компетентните органи на държавите членки или в рамките на съвместни следствени екипи, при необходимост в сътрудничество с Евроюст.

Тези регламенти определят освен това реда и условията за контрол на действията на Европол от страна на Европейския парламент, като в този контрол участват и националните парламенти.

3. Всяко оперативно действие на Европол трябва да бъде извършвано във връзка със и със съгласието на органите на държавата(ите) членка(и), чиято територия е засегната. Прилагането на принудителни мерки е от изключителната компетентност на съответните национални органи.

III – Практика на Съда на ЕС относно избора на правно основание

Съдът на Европейския съюз традиционно разглежда въпроса за целесъобразността на правното основание като въпрос от първостепенно значение, който гарантира спазването на принципа на предоставената компетентност (член 5 от Договора за Европейския съюз) и определя естеството и обхвата на компетентността на Съюза[2].

Съгласно установената съдебна практика правното основание на даден акт на Съюза не зависи от убедеността на дадена институция относно преследваната цел, а трябва да се определи по обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, включително, по-специално, целта и съдържанието на акта[3].

Ако при проверката на съответния акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части като една от тях може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или

[2] *Становище 2/00, („Протокол от Картахена“)*, ECLI:EU:C:2001:664, точка 5.
[3] Дело C-300/89, Комисия/Съвет („Titanium dioxide“), ECLI:EU:C:1991:244, точка 10.

преобладаващата цел или съставна част[4]. Единствено по изключение, ако е установено, че актът има едновременно няколко цели, неделими една от друга, като никоя от тях не е вторична или косвена спрямо другата, съответният акт може да се базира на съответните различни правни основания[5]. Това обаче би било възможно само ако процедурите, предвидени за съответните правни основания, не са несъвместими помежду си и не накърняват правото на Европейския парламент[6].

IV – Цел и съдържание на предложения регламент

Във вида, представен от Комисията, предложеният регламент имаше за цел да засили ролята на Европол в борбата с контрабандата на мигранти и трафика на хора и на ролята на Европейския център за борба с контрабандата на мигранти, както и да задълбочи сътрудничеството между държавите членки и Европол за предотвратяване и борба с контрабандата на мигранти и трафика на хора.

За постигането на тези цели Комисията предложи да се определят правила относно: а) създаване на Европейски център за борба с контрабандата на мигранти в рамките на Европол (Центъра) и рамка за управление с цел уреждане и подкрепа на неговите дейности; б) засилване на сътрудничеството и координацията между държавите членки, Европол и други агенции на Съюза; в) засилване на обмена на информация между държавите членки и с Европол; г) предоставяне на Европол на необходимите инструменти за подкрепа и засилване на действията на компетентните органи на държавите членки и взаимното им сътрудничество за предотвратяване и борба с престъпленията, попадащи в обхвата на целите на Европол; д) засилване на сътрудничеството между Европол и трети държави.

За тази цел предложеният регламент първоначално се състоеше, от една страна, от „самостоятелен регламент“ за създаване на Центъра в рамките на Европол и за определяне на подробни правила относно неговия състав и задачи, както и разпоредби относно обмена на информация и националните специализирани услуги за предотвратяване и борба с контрабандата на мигранти и трафика на хора. От друга страна, той съдържаше изменения на Регламента за Европол.

По време на междуинституционалните преговори беше постигнато съгласие, в съответствие със съответните мандати както на Парламента, така и на Съвета, да се заличат частите от предложения регламент, целящи създаването на „самостоятелен регламент“, и той да се превърне единствено в акт за изменение на Регламента за Европол.

Така предложеният регламент, във вида, изменен от съзаконодателите, се отнася изключително до структурата, функционирането, областта на действие и задачите на

[4] Пак там, точка 30 и дело C-137/12, Комисия /Съвет, ECLI:EU:C:2013:675, точка 53 и цитираната съдебна практика.
[5] Дело C-300/89, точки 13 и 17; Дело C-42/97, Парламент/Съвет, ECLI:EU:C:1999:81, точка 38; *Становище 2/00*, точка 23; Дело C-94/03, *Комисия/Съвет („Rotterdam Convention“)*, ECLI:EU:C:2006:2 и дело C-178/03, *Комисия/Парламент и Съвет*, ECLI :EU:C:2006:4, точки 36 и 43.
[6] Дело C-300/89, точки 17 – 25; Дело C-268/94, *Португалия/Съвет*, ECLI:EU:C:1996:461.

Европол. Основните цели на предложения регламент, във вида, в който е изменен и по който е постигнато предварително съгласие между съзаконодателите, сега са следните: да се засили реакцията на правоприлагащите органи по отношение на контрабандата на мигранти и трафика на хора чрез укрепване на капацитета на Европол, да се затвърди ролята на Европол като център на Съюза за информация относно престъпността и като доставчик на услуги, по-конкретно чрез осигуряване на сигурна мрежа за обмен на данни, като например приложение за мрежа за сигурен обмен на информация, за да се гарантира, че държавите членки обменят информация с Европол, и да се поясни, че целите на Европол изрично обхващат и нарушенията на ограничителните мерки на Съюза.

V – Анализ

От гореизложеното и от разглеждането на съображенията и разпоредбите в постановителната част на предложения регламент, във вида, по който е постигнато предварително съгласие между съзаконодателите, следва, че той е съкратен, така че на практика да съдържа само изменения на Регламента за Европол. Следователно неговата цел и съдържание сега се отнасят само до структурата, функционирането, областта на действие и задачите на Европол.

Съгласно член 88, параграф 2 от ДФЕС Парламентът и Съветът определят структурата, функционирането, областта на действие и задачите на Европол посредством регламенти, приети в съответствие с обикновената законодателна процедура.

В съответствие с установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз, посочена по-горе, актът следователно трябва да се основава на едно-единствено правно основание, а именно това, което се изисква от неговата основна цел или основен компонент.

VI – Заключение и препоръка

На своето заседание от 13 октомври 2025 г. комисията по правни въпроси съответно реши единодушно (с 25 гласа „за“)[7] да препоръча на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, че член 88, параграф 2 от ДФЕС е единственото подходящо правно основание за предложения регламент, изменен в съответствие с предварителното съгласие, постигнато от съзаконодателите по време на междуинституционалните преговори.

[7] На окончателното гласуване присъстваха: Илхан Кючюк (председател), Марион Валсман (заместник-председател), Марио Мантовани (заместник-председател), Лара Волтерс (заместник-председател), Маравиляс Абадия Ховер, Тобиаш Бохенски, Паскал Канфен, Хосе Сепеда, Хенрик Дал, Тон Дипевен, Себастиан Евердинг (от името на Марио Фуроре съгласно член 216, параграф 7 от Правилника за дейността), Еникьо Дьори (от името на Хуан Карлос Хираута Видал съгласно член 216, параграф 7 от Правилника за дейността), Мери Кан, Ана Катарина Мендеш (от името на Виктор Негреску съгласно член 216, параграф 7 от Правилника за дейността), Хавиер Морено Санчес (от името на Кшищоф Шмишек съгласно член 216, параграф 7 от Правилника за дейността), Ангелика Ниблер, Паскал Пиера, Кира Мари Петер-Хансен, Рене Репази, Томас Тобé, Аксел Фос, Адриан Васкес Ласара, Йорген Варборн, Мачей Воншик (от името на Доминик Тарчински съгласно член 216, параграф 7 от Правилника за дейността), Михал Ваврикевич, Дайнюс Жалимас.

С уважение,

Илхан Кючюк