Evropský parlament
2024-2029

Výbor pro právní záležitosti
předseda

17.10.2025

Pan Javier Zarzalejos
předseda
Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci
BRUSEL

Věc: Stanovisko k právnímu základu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení policejní spolupráce v souvislosti s předcházením, odhalováním a vyšetřováním převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a o zvýšení podpory Europolu při předcházení těmto trestným činům a boji proti nim a o změně nařízení (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C10-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Vážený pane předsedo,

dopisem doručeným dne 12. září 2025 jste jako předseda Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) požádal v souladu s čl. 41 odst. 2 jednacího řádu Výbor pro právní záležitosti (JURI) o stanovisko k vhodnosti právního základu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení policejní spolupráce v souvislosti s předcházením, odhalováním a vyšetřováním převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a o zvýšení podpory Europolu při předcházení těmto trestným činům a boji proti nim a o změně nařízení (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)) (dále jen „navrhované nařízení“).

Výbor JURI projednal výše uvedenou otázku na své schůzi dne 13. října 2025.

I – Souvislosti

Výbor LIBE vedl o navrhovaném nařízení interinstitucionální jednání.

Navrhované nařízení původně obsahovalo jednak nové „samostatné nařízení“, mimo jiné zřizující Evropské středisko pro boj proti převaděčství, a jednak cílené změny stávajícího mandátu Europolu (nařízení (EU) 2016/794[1], dále jen „nařízení o Europolu“). Navrhované

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV (Úř. věst. L 135, 24.5.2016, s. 53).

nařízení bylo založeno na čl. 85 odst. 1, čl. 87 odst. 2 a čl. 88 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Výbor LIBE právní základ navržený Komisí nezměnil.

Ve svých mandátech pro interinstitucionální jednání se Parlament i Rada rozhodly omezit oblast působnosti navrhovaného nařízení na změny stávajícího mandátu Europolu, ale právní základ ponechaly beze změny. Během interinstitucionálních jednání se na tomto omezení cíle a obsahu navrhovaného nařízení následně předběžně domluvily. V důsledku toho se zdálo nezbytné právní základ upravit a akt založit pouze na čl. 88 odst. 2 SFEU, tj. vypustit čl. 85 odst. 1 a čl. 87 odst. 2 SFEU.

Výbor LIBE proto v souladu s čl. 41 odst. 2 žádá výbor JURI o stanovisko k vhodnosti takto změněného právního základu.

II – Příslušné články Smlouvy

V části třetí hlavě V kapitole 4 („Soudní spolupráce v trestních věcech“) se mimo jiné stanoví (zdůraznění doplněno):

Článek 85
(bývalý článek 31 Smlouvy o EU)

1. Posláním Eurojustu je podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která se dotýká dvou nebo více členských států nebo která vyžaduje stíhání na společném základě, a to na základě operací vedených a informací poskytovaných orgány členských států a Europolem.

V této souvislosti Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Eurojustu. Tyto úkoly mohou zahrnovat:

a) zahájení trestních vyšetřování a navrhování zahájení stíhání, která vedou příslušné vnitrostátní orgány, zejména pokud jde o trestné činy proti finančním zájmům Unie;

b) koordinaci vyšetřování a stíhání uvedených v písmeni a);

c) posílení justiční spolupráce, včetně řešení střetů příslušností a úzké spolupráce s Evropskou soudní sítí.

Tato nařízení rovněž stanoví způsoby zapojení Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů do hodnocení činnosti Eurojustu.

(...)

V části třetí hlavě V kapitole 5 („Policejní spolupráce“) se mimo jiné stanoví (zdůraznění doplněno):

Článek 87
(bývalý článek 30 Smlouvy o EU)

1. *Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování.*

2. ***Pro účely odstavce 1 mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout opatření týkající se:***

   a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací;

   b) podpory vzdělávání zaměstnanců, jakož i spolupráce týkající se výměny zaměstnanců, prostředků a forenzního výzkumu;

   c) společných kriminalistických metod při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti.

   (...)

Článek 88
(bývalý článek 30 Smlouvy o EU)

1. *Posláním Europolu je podporovat a posilovat činnost policejních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států, jakož i jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, terorismu a těm formám trestné činnosti, které se dotýkají společného zájmu, jenž je předmětem některé politiky Unie, a při boji proti takové trestné činnosti.*

2. ***Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu. Tyto úkoly mohou zahrnovat:***

   a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu informací předávaných zejména orgány členských států nebo třetích zemí či subjektů;

   b) koordinaci, organizaci a provádění vyšetřování a operativních akcí, vedených společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spojení s Eurojustem.

   Tato nařízení rovněž stanoví způsoby kontroly činností Europolu Evropským parlamentem, do které jsou zapojeny vnitrostátní parlamenty.

3. *Jakákoli operativní akce Europolu musí být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká. Používání donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.*

III – Judikatura Soudního dvora EU ve věci volby právního základu

Soudní dvůr otázku vhodného právního základu tradičně vnímá jako věc ústavního významu, jež má zaručit dodržování zásady svěřených pravomocí (článek 5 Smlouvy o Evropské unii) a stanovit charakter a rozsah kompetence Unie[2].

Podle ustálené judikatury nezávisí právní základ aktu Unie na přesvědčení orgánu ohledně sledovaného cíle, nýbrž musí být stanoven v souladu s objektivními kritérii, která mohou být předmětem soudního přezkumu, a to zejména včetně cíle a obsahu opatření[3].

Pokud přezkum ukáže, že opatření sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být toto opatření založeno na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou[4]. Pouze výjimečně, pokud se ukáže, že akt sleduje současně řadu cílů, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž by jeden z nich byl ve vztahu k ostatním druhotný a nepřímý, může být akt založen na několika různých odpovídajících právních základech[5]. To je však možné pouze tehdy, pokud postupy stanovené pro příslušné právní základy nejsou neslučitelné s právem Evropského parlamentu a toto právo by se jimi neporušilo[6].

IV – Cíl a obsah návrhu nařízení

Cílem navrhovaného nařízení v podobě navržené Komisí bylo posílit úlohu Europolu v boji proti převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a úlohu Evropského střediska pro boj proti převaděčství a dále posílit spolupráci mezi členskými státy a Europolem v oblasti předcházení převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a boje proti nim.

Za účelem dosažení těchto cílů Komise navrhla stanovit pravidla týkající se: a) zřízení Evropského střediska pro boj proti převaděčství (dále jen „středisko“) v rámci Europolu a vytvoření rámce správy pro regulaci a podporu jeho činnosti; b) posílení spolupráce a koordinace mezi členskými státy, Europolem a dalšími agenturami Unie; c) posílení výměny informací mezi členskými státy a s Europolem; d) poskytnutí Europolu nástrojů nezbytných k podpoře a posílení činností příslušných orgánů členských států a jejich vzájemné spolupráce při předcházení trestným činům spadajícím do cílů Europolu a při boji proti nim; e) posílení spolupráce mezi Europolem a třetími zeměmi.

---

[2] Posudek 2/00, („Cartagenský protokol“), ECLI:EU:C:2001:664, bod 5.
[3] Věc C-300/89, Komise v. Rada („Oxid titaničitý“), ECLI:EU:C:1991:244, bod 10.
[4] Tamtéž, bod 30, a věc C-137/12, Komise v. Rada, ECLI:EU:C:2013:675, bod 53 a citovaná judikatura.
[5] Věc C-300/89, body 13 a 17; věc C-42/97, Parlament v. Rada, ECLI:EU:C:1999:81, bod 38; posudek 2/00, bod 23; věc C-94/03, Komise v. Rada („Rotterdamská úmluva“), ECLI:EU:C:2006:2 a věc C-178/03, Komise v. Parlament a Rada, ECLI:EU:C:2006:4, body 36 a 43.
[6] Věc C-300/89, body 17–25; věc C-268/94, Portugalsko v. Rada, ECLI:EU:C:1996:461.

Za tímto účelem se navrhované nařízení původně skládalo ze „samostatného nařízení“, kterým se zřizuje středisko v rámci Europolu a stanoví podrobná pravidla týkající se jeho složení a úkolů a které dále obsahuje ustanovení o sdílení informací a o vnitrostátních specializovaných službách pro účely předcházení převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a boje proti nim. Vedle toho obsahovalo navrhované nařízení změny nařízení o Europolu.

Během interinstitucionálních jednání bylo v souladu s příslušnými mandáty Parlamentu a Rady dohodnuto ty části navrhovaného nařízení, jejichž cílem je vytvořit „samostatné nařízení“, vypustit, a navrhované nařízení tak přeměnit pouze v akt, jímž se mění nařízení o Europolu.

Navrhované nařízení ve znění pozměněném spolunormotvůrci se tedy týká výhradně struktury, fungování, oblasti činnosti a úkolů Europolu. Hlavní cíle navrhovaného nařízení ve znění pozměněném a předběžně dohodnutém spolunormotvůrci jsou nyní tyto: posílit Europol s cílem posílit reakci donucovacích orgánů na převaděčství migrantů a obchodování s lidmi, posílit úlohu Europolu jako centra Unie pro informace o trestné činnosti a jako poskytovatele služeb, zejména poskytnutím zabezpečené sítě pro výměnu údajů, jako je aplikace sítě pro bezpečnou výměnu informací, zajistit, aby si členské státy s Europolem vyměňovaly informace, a vyjasnit, že cíle Europolu rovněž výslovně zahrnují porušování omezujících opatření Unie.

V – Analýza

Z výše uvedeného a z přezkumu bodů odůvodnění a ustanovení normativní části navrhovaného nařízení, na nichž se spolunormotvůrci předběžně dohodli, vyplývá, že nařízení bylo omezeno tak, aby účinně obsahovalo pouze změny nařízení o Europolu. Jeho cíl a obsah se tedy nyní týkají pouze struktury, fungování, oblasti činnosti a úkolů Europolu.

V souladu s čl. 88 odst. 2 SFEU určují Parlament a Rada strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu prostřednictvím nařízení přijatých řádným legislativním postupem.

V souladu s výše uvedenou ustálenou judikaturou Soudního dvora musí být tedy opatření založeno na jediném právním základu, a sice na tom, který si žádá jeho hlavní účel nebo složka.

VI – Závěry a doporučení

Výbor pro právní záležitosti proto na své schůzi dne 13. října 2025 jednomyslně (25 hlasy pro) rozhodl[7]doporučit Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, že jediným

[7] Konečného hlasování se zúčastnili: Ilhan Kyuchyuk (předseda), Marion Walsmann (místopředsedkyně), Mario Mantovani (místopředseda), Lara Wolters (místopředsedkyně), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (za Maria Furoreho podle čl. 216 odst. 7 jednacího řádu), Enikő Győri (za Juana Carlose Girautu Vidala podle čl. 216 odst. 7 jednacího řádu), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (za Victora Negrescua podle čl. 216 odst. 7 jednacího řádu), Javier Moreno Sánchez (za Krzysztofa Śmiszeka podle čl. 216 odst. 7 jednacího řádu), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (za Dominika Tarczyńskiho podle čl. 216 odst. 7 jednacího řádu), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.

vhodným právním základem navrhovaného nařízení ve znění pozměněném a předběžně dohodnutém spolunormotvůrci během interinstitucionálních jednání je čl. 88 odst. 2 SFEU.

S pozdravem

Ilhan Kyuchyuk