Europa-Parlamentet
2024-2029

Retsudvalget
Formanden

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Formand
Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Kære formand

Ved skrivelse modtaget den 12. september 2025 anmodede De som formand for Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) Retsudvalget (JURI) om i henhold til forretningsordenens artikel 41, stk. 2, at afgive udtalelse om relevansen af retsgrundlaget for forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)) (i det følgende benævnt "den foreslåede forordning").

JURI-udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 13. oktober 2025.

I – Baggrund

LIBE-udvalget var i interinstitutionelle forhandlinger om den foreslåede forordning.

Den foreslåede forordning omfattede oprindeligt for det første en ny "selvstændig forordning" om bl.a. oprettelse af Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling og for det andet målrettede ændringer af Europols eksisterende mandat (forordning (EU) 2016/794[1], i

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions

det følgende benævnt "Europolforordningen"). Den foreslåede forordning var baseret på artikel 85, stk. 1, artikel 87, stk. 2, og artikel 88, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). LIBE-udvalget ændrede ikke det retsgrundlag, som Kommissionen havde foreslået.

I deres respektive mandater til interinstitutionelle forhandlinger valgte både Parlamentet og Rådet at begrænse anvendelsesområdet for den foreslåede forordning til ændringer af Europols eksisterende mandat, men lod retsgrundlaget forblive uændret. Der blev efterfølgende opnået foreløbig enighed om at begrænse formålet med og indholdet af den foreslåede forordning på denne måde under de interinstitutionelle forhandlinger. Som følge heraf forekom det nødvendigt at tilpasse retsgrundlaget og udelukkende basere retsakten på artikel 88, stk. 2, i TEUF, dvs. at lade artikel 85, stk. 1, og 87, stk. 2, i TEUF udgå.

LIBE-udvalget anmoder derfor i henhold til forretningsordenens artikel 41, stk. 2, JURI-udvalget om at afgive udtalelse om relevansen af det således ændrede retsgrundlag.

II – De relevante artikler i traktaten

Tredje del, afsnit V, kapitel 4 ("Retligt samarbejde i straffesager"), i TEUF har bl.a. følgende ordlyd (fremhævelse tilføjet):

Artikel 85
(tidl. artikel 31 i TEU)

1. Eurojusts opgave er at støtte og styrke koordineringen og samarbejdet mellem de nationale myndigheder, der har til opgave at efterforske og forfølge grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater eller kræver retsforfølgning på fælles basis, på grundlag af operationer foretaget af medlemsstaternes myndigheder og Europol samt oplysninger fra disse.

Med henblik herpå fastlægger Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure Eurojusts struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver. Disse opgaver kan omfatte:

a) iværksættelse af efterforskning af straffesager samt forslag til de nationale kompetente myndigheder om at indlede retsforfølgning, især vedrørende overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser

b) koordinering af efterforskning og retsforfølgning som omhandlet i litra a)

c) styrkelse af det retlige samarbejde, herunder gennem løsning af konflikter om retternes kompetence og gennem et tæt samarbejde med Det Europæiske Retlige Netværk.

I disse forordninger fastlægges ligeledes de nærmere bestemmelser for Europa-Parlamentets

---

Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53).

og de nationale parlamenters tilknytning til evalueringen af Eurojusts virke.

(...)

Tredje del, afsnit V, kapitel 5 ("Politisamarbejde"), i TEUF har bl.a. følgende ordlyd (fremhævelse tilføjet):

Artikel 87
(tidl. artikel 30 i TEU)

1. *Unionen etablerer et politisamarbejde, der inddrager alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger.*

2. ***Med henblik på stk. 1 kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure fastlægge foranstaltninger vedrørende:***

   a) indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger

   b) støtte til uddannelse af personale og samarbejde om udveksling af personale, om udstyr og om kriminalitetsforskning

   c) fælles efterforskningsteknikker vedrørende afsløring af grove former for organiseret kriminalitet.

(...)

Artikel 88
(tidl. artikel 30 i TEU)

1. *Europols opgave er at støtte og styrke indsatsen hos medlemsstaternes politimyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder og deres indbyrdes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater, terrorisme og de former for kriminalitet, der skader en fælles interesse, som er omfattet af en EU-politik.*

2. ***Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure Europols struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver. Disse opgaver kan omfatte:***

   a) indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af oplysninger, der fremsendes af bl.a. medlemsstaternes eller tredjelandes myndigheder eller eksterne organisationer

   b) samordning, tilrettelæggelse og udførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemsstaternes kompetente myndigheder eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold, eventuelt i samarbejde med Eurojust.

   I disse forordninger fastlægges ligeledes de nærmere bestemmelser for Europa-

Parlamentets kontrol af Europols aktiviteter sammen med de nationale parlamenter.

3. Alle Europols operative aktioner skal foretages i samarbejde og i forståelse med myndighederne i den eller de medlemsstater, hvis område er berørt. Anvendelse af tvangsindgreb hører udelukkende ind under de kompetente nationale myndigheder.

III – EU-Domstolens retspraksis vedrørende valg af retsgrundlag

EU-Domstolen har traditionelt betragtet spørgsmålet om det relevante retsgrundlag som et spørgsmål af forfatningsretlig betydning, der sikrer overholdelse af princippet om kompetencetildeling (artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union) og fastlægger arten og omfanget af Unionens kompetence[2].

Det fremgår af fast retspraksis, at retsgrundlaget for en EU-retsakt ikke afhænger af en institutions egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal afgøres på grundlag af objektive kriterier, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold[3].

Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det vigtigste eller fremherskende formål eller led[4]. Kun undtagelsesvis, hvis det godtgøres, at der med retsakten samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, kan en sådan retsakt vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag[5]. Dette vil imidlertid kun være muligt, hvis de procedurer, der er fastsat for de respektive retsgrundlag, ikke er uforenelige med og ikke undergraver Europa-Parlamentets ret[6].

IV – Den foreslåede forordnings formål og indhold

Som foreslået af Kommissionen havde den foreslåede forordning til formål at styrke Europols rolle i bekæmpelsen af smugling af migranter og menneskehandel og den rolle, som Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling spiller, samt styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og Europol om forebyggelse og bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel.

For at nå disse mål foreslog Kommissionen at fastsætte regler for at: a) oprette et europæisk center for bekæmpelse af migrantsmugling under Europol og fastlægge en forvaltningsramme

---

[2] *Udtalelse 2/00 ("Cartagenaprotokollen"), ECLI:EU:C:2001:664, præmis 5.*
[3] Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet ("Titandioxid"), ECLI:EU:C:1991:244, præmis 10.
[4] Ibid., præmis 30, og sag C-137/12, Kommissionen mod Rådet, ECLI:EU:C:2013:675, præmis 53 og den deri anførte retspraksis.
[5] Sag C-300/89, præmis 13 og 17, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, ECLI:EU:C:1999:81, præmis 38, udtalelse 2/00, præmis 23, sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet ("Rotterdamkonventionen"), ECLI:EU:C:2006:2, og sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2006:4, præmis 36 og 43.
[6] Sag C-300/89, præmis 17-25, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

til regulering af og støtte til dets aktiviteter ("centret"), b) styrke samarbejdet og koordineringen mellem medlemsstaterne, Europol og andre EU-agenturer, c) styrke udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne og med Europol, d) give Europol de nødvendige værktøjer til at støtte og styrke medlemsstaternes kompetente myndigheders indsats og deres gensidige samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af strafbare handlinger, der er omfattet af Europols målsætninger, og e) styrke samarbejdet mellem Europol og tredjelande.

Med henblik herpå bestod den foreslåede forordning oprindeligt af på den ene side en "selvstændig forordning" om oprettelse af centret inden for Europol og fastsættelse af detaljerede regler for dets sammensætning og opgaver samt bestemmelser om informationsudveksling og nationale specialiserede tjenester til forebyggelse og bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel. På den anden side indeholdt den ændringer af Europolforordningen.

Under de interinstitutionelle forhandlinger blev det i overensstemmelse med både Parlamentets og Rådets respektive mandater aftalt at lade de dele af den foreslåede forordning, der har til formål at skabe en "selvstændig forordning", udgå og udelukkende at gøre den til en retsakt om ændring af Europolforordningen.

Den foreslåede forordning, som ændret af medlovgiverne, vedrører således udelukkende Europols struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver. De vigtigste mål med den foreslåede forordning, som ændret og foreløbigt vedtaget af medlovgiverne, er nu som følger: at styrke Europol med henblik på at styrke de retshåndhævende myndigheders reaktion på smugling af migranter og menneskehandel, at styrke Europols rolle som Unionens knudepunkt for strafferetlige oplysninger og som tjenesteudbyder, navnlig ved at tilvejebringe et sikkert netværk til udveksling af oplysninger såsom netværksapplikationen til sikker informationsudveksling, at sikre, at medlemsstaterne udveksler oplysninger med Europol, og at præcisere, at Europols mål også udtrykkeligt omfatter overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger.

V – Analyse

Det følger af ovenstående og gennemgangen af betragtningerne og bestemmelserne i den dispositive del af den foreslåede forordning, som medlovgiverne er nået til foreløbig enighed om, at den er blevet reduceret, så den reelt kun indeholder ændringer af Europolforordningen. Dens formål og indhold vedrører derfor nu kun Europols struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver.

I overensstemmelse med artikel 88, stk. 2, i TEUF fastlægger Parlamentet og Rådet Europols struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver ved forordninger efter den almindelige lovgivningsprocedure.

I overensstemmelse med EU-Domstolens faste retspraksis, der er nævnt ovenfor, skal retsakten derfor have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af dens vigtigste formål eller led.

VI – Konklusion og henstilling

På mødet den 13. oktober 2025 vedtog Retsudvalget derfor enstemmigt (for: 25)[7] at henstille til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, at artikel 88, stk. 2, i TEUF er det eneste relevante retsgrundlag for den foreslåede forordning som ændret og foreløbigt vedtaget af medlovgiverne under de interinstitutionelle forhandlinger.

Med venlig hilsen

Ilhan Kyuchyuk

[7] Til stede ved den endelige afstemning: Ilhan Kyuchyuk (formand), Marion Walsmann (næstformand), Mario Mantovani (næstformand), Lara Wolters (næstformand), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (på vegne af Mario Furore, jf. forretningsordenens artikel 216 , stk. 7), Enikő Győri (på vegne af Juan Carlos Girauta Vidal, jf. forretningsordenens artikel 216 , stk. 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (på vegne af Victor Negrescu, jf. forretningsordenens artikel 216 , stk. 7), Javier Moreno Sánchez (på vegne af Krzysztof Śmiszek, jf. forretningsordenens artikel 216 , stk. 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (på vegne af Dominik Tarczyński, jf. forretningsordenens artikel 216 , stk. 7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.