Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
2024-2029

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων
Ο Πρόεδρος

17.10.2025

Κύριο Javier Zarzalejos
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 την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας όσον αφορά την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διερεύνηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων, και για την ενίσχυση της στήριξης της Ευρωπόλ στην πρόληψη και την καταπολέμηση εγκλημάτων αυτής της μορφής, καθώς και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Κύριε Πρόεδρε,

Με επιστολή που ελήφθη στις 12 Σεπτεμβρίου 2025, ως πρόεδρος της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων (JURI), σύμφωνα με το άρθρο 41 παράγραφος 2 του Κανονισμού, να γνωμοδοτήσει σχετικά με την καταλληλότητα της νομικής βάσης για την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας όσον αφορά την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διερεύνηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων, και για την ενίσχυση της στήριξης της Ευρωπόλ στην πρόληψη και την καταπολέμηση εγκλημάτων αυτής της μορφής, καθώς και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/794 (2023/0438 (COD)) (εφεξής «ο προτεινόμενος κανονισμός»).

Η επιτροπή JURI εξέτασε το ανωτέρω ζήτημα κατά τη συνεδρίασή της στις 13 Οκτωβρίου 2025.

I – Ιστορικό

Η επιτροπή LIBE βρίσκεται σε διοργανικές διαπραγματεύσεις σχετικά με τον προτεινόμενο κανονισμό.

Ο προτεινόμενος κανονισμός περιλάμβανε αρχικά έναν νέο «αυτόνομο κανονισμό» για την ίδρυση, μεταξύ άλλων, του Ευρωπαϊκού Κέντρου κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών, καθώς και στοχευμένες τροποποιήσεις της υφιστάμενης εντολής της Ευρωπόλ [κανονισμός (ΕΕ) 2016/794[1], εφεξής «κανονισμός για την Ευρωπόλ»]. Ο προτεινόμενος κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 85 παράγραφος 1, το άρθρο 87 παράγραφος 2 και το άρθρο 88 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η επιτροπή LIBE δεν τροποποίησε τη νομική βάση που πρότεινε η Επιτροπή.

Στις αντίστοιχες εντολές τους για διοργανικές διαπραγματεύσεις, τόσο το Κοινοβούλιο όσο και το Συμβούλιο επέλεξαν να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου κανονισμού σε τροποποιήσεις της υφιστάμενης εντολής της Ευρωπόλ, αλλά άφησαν αμετάβλητη τη νομική βάση. Ο περιορισμός του σκοπού και του περιεχομένου του προτεινόμενου κανονισμού κατ' αυτόν τον τρόπο συμφωνήθηκε στη συνέχεια προσωρινά κατά τη διάρκεια των διοργανικών διαπραγματεύσεων. Επομένως, κρίθηκε αναγκαίο να προσαρμοστεί η νομική βάση και να βασιστεί η πράξη αποκλειστικά στο άρθρο 88 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, δηλαδή να διαγραφούν τα άρθρα 85 παράγραφος 1 και 87 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

Ως εκ τούτου, σύμφωνα με το άρθρο 41 παράγραφος 2, η επιτροπή LIBE ζητεί από την επιτροπή JURI να γνωμοδοτήσει σχετικά με την καταλληλότητα της νομικής βάσης που τροποποιήθηκε κατ' αυτόν τον τρόπο.

II – Τα συναφή άρθρα της Συνθήκης

Το κεφάλαιο 4 («Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις») του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων (η επισήμανση του συντάκτη):

Άρθρο 85
(πρώην άρθρο 31 ΣΕΕ)

1. Αποστολή της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) είναι η στήριξη και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών για την έρευνα και τη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη ή απαιτούν δίωξη σε κοινές βάσεις, βάσει επιχειρήσεων που διεξάγονται και πληροφοριών που παρέχονται από τις αρχές των κρατών μελών και την Ευρωπόλ.

Σε αυτή τη συνάρτηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μέσω κανονισμών, μπορούν να καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Eurojust. Τα καθήκοντα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν:

α) την έναρξη ποινικών ερευνών καθώς και την εισήγηση για την κίνηση ποινικών

[1] Κανονισμός (ΕΕ) 2016/794 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2016, για τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου (Ευρωπόλ) και την αντικατάσταση και κατάργηση των αποφάσεων του Συμβουλίου 2009/371/ΔΕΥ, 2009/934/ΔΕΥ, 2009/935/ΔΕΥ, 2009/936/ΔΕΥ και 2009/968/ΔΕΥ (ΕΕ L 135 της 24.5.2016, σ. 53).

διώξεων που διεξάγονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, και ειδικότερα των διώξεων που αφορούν αδικήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης,

β) τον συντονισμό των ερευνών και των διώξεων του στοιχείου α),

γ) την ενίσχυση της δικαστικής συνεργασίας, μεταξύ άλλων με την επίλυση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας και με στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Δικαστικό Δίκτυο.

Οι εν λόγω κανονισμοί καθορίζουν επίσης τις πρακτικές ρυθμίσεις για τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust.

(...)

Το κεφάλαιο 5 («Αστυνομική συνεργασία») του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων (η επισήμανση του συντάκτη):

Άρθρο 87
(πρώην άρθρο 30 ΣΕΕ)

1. Η Ένωση αναπτύσσει 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.

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,

β) την παροχή υποστήριξης για την κατάρτιση προσωπικού, καθώς και τη συνεργασία όσον αφορά τις ανταλλαγές προσωπικού, τον εξοπλισμό και την εγκληματολογική έρευνα,

γ) τις κοινές τεχνικές έρευνας όσον αφορά την εξακρίβωση σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος.

(...)

Άρθρο 88
(πρώην άρθρο 30 ΣΕΕ)

1. Αποστολή της Ευρωπόλ είναι η στήριξη και η ενίσχυση της δράσης των αστυνομικών αρχών και των άλλων αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών, καθώς και της αμοιβαίας συνεργασίας τους στην πρόληψη και καταπολέμηση των σοβαρών εγκλημάτων που έχουν

επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη, της τρομοκρατίας και των μορφών εγκληματικότητας που θίγουν ένα κοινό συμφέρον το οποίο αποτελεί αντικείμενο πολιτικής της Ένωσης.

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μέσω κανονισμών, μπορούν να καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Ευρωπόλ. Τα καθήκοντα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν:

α) τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή πληροφοριών που διαβιβάζονται ιδίως από τις αρχές των κρατών μελών ή τρίτων χωρών, ή οργανισμών,

β) τον συντονισμό, τη διοργάνωση και τη διεξαγωγή ερευνών και επιχειρησιακών δράσεων, από κοινού με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ή στο πλαίσιο κοινών ομάδων ερευνών, ενδεχομένως σε σύνδεση με την Eurojust.

Οι εν λόγω κανονισμοί καθορίζουν επίσης τους όρους ελέγχου των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων.

3. Κάθε επιχειρησιακή δράση της Ευρωπόλ πρέπει να διεξάγεται σε συνεργασία και σε συμφωνία με τις αρχές του κράτους μέλους ή των κρατών μελών στο έδαφος του οποίου ή των οποίων διεξάγονται. Η εφαρμογή μέτρων καταναγκαστικού χαρακτήρα εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

ΙΙΙ – Η νομολογία του ΔΕΕ όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης

Το Δικαστήριο ανέκαθεν θεωρούσε ότι το ζήτημα της κατάλληλης νομικής βάσης ενέχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και να καθορίζεται η φύση και η έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης[2].

Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσης μιας ενωσιακής πράξης δεν μπορεί να εξαρτάται από την πεποίθηση ενός θεσμικού οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο, στα οποία συγκαταλέγονται ειδικότερα ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης[3].

Αν από την εξέταση μιας πράξης αποδεικνύεται ότι αυτή επιδιώκει διττό σκοπό ή ότι απαρτίζεται από δύο συστατικά μέρη, ο ένας δε εκ των σκοπών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριος ή πρωτεύων, ενώ ο δεύτερος απλώς ως παρεπόμενος, ή το ένα εκ των μερών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριο ή πρωτεύον, ενώ το δεύτερο απλώς ως παρεπόμενο, η πράξη αυτή πρέπει να στηρίζεται σε μία ενιαία νομική βάση, ήτοι σε εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή το κύριο ή πρωτεύον συστατικό μέρος[4]. Μόνο

[2] Γνωμοδότηση 2/00 («Πρωτόκολλο της Καρθαγένης»), ECLI:EU:C:2001:664, σκέψη 5.
[3] Υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Διοξείδιο του τιτανίου»), ECLI:EU:C:1991:244, σκέψη 10.
[4] Ό.π. σκέψη 30 και υπόθεση C-137/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2013:675, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

κατ' εξαίρεση, αν διαπιστώνεται ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς σκοπούς που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλον, η πράξη αυτή μπορεί να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις[5]. Αυτό είναι πάντως εφικτό μόνον αν οι διαδικασίες που θεσπίζονται για τις αντίστοιχες νομικές βάσεις συνάδουν με τα δικαιώματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δεν τα θίγουν[6].

IV – Στόχος και περιεχόμενο του προτεινόμενου κανονισμού

Όπως πρότεινε η Επιτροπή, ο προτεινόμενος κανονισμός αποσκοπούσε στην ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπόλ στην καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων και του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κέντρου κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών, καθώς και στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Ευρωπόλ για την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση κανόνων σχετικά με: α) τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Κέντρου κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών στο πλαίσιο της Ευρωπόλ και τη θέσπιση πλαισίου διακυβέρνησης για τη ρύθμιση και τη στήριξη των δραστηριοτήτων του (το «Κέντρο»)· β) ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών, της Ευρωπόλ και άλλων οργανισμών της Ένωσης· γ) την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και με την Ευρωπόλ· δ) την παροχή των αναγκαίων εργαλείων στην Ευρωπόλ για τη στήριξη και την ενίσχυση των δράσεων των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών και της αμοιβαίας συνεργασίας τους με σκοπό την πρόληψη και την καταπολέμηση ποινικών αδικημάτων που εμπίπτουν στους στόχους της Ευρωπόλ· ε) την αναβάθμιση της συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπόλ και τρίτων χωρών.

Για τον σκοπό αυτό, ο προτεινόμενος κανονισμός περιλάμβανε αρχικά έναν «αυτόνομο κανονισμό» για τη σύσταση του Κέντρου στο πλαίσιο της Ευρωπόλ και για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων σχετικά με τη σύνθεση και τα καθήκοντά του, καθώς και διατάξεις σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών και τις εθνικές εξειδικευμένες υπηρεσίες για την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων. Από την άλλη πλευρά, περιείχε τροποποιήσεις του κανονισμού για την Ευρωπόλ.

Κατά τη διάρκεια των διοργανικών διαπραγματεύσεων συμφωνήθηκε, σύμφωνα με τις αντίστοιχες εντολές τόσο του Κοινοβουλίου όσο και του Συμβουλίου, να διαγραφούν τα μέρη του προτεινόμενου κανονισμού που αποσκοπούν στη δημιουργία ενός «αυτόνομου κανονισμού» και να μετατραπεί απλώς σε πράξη που τροποποιεί τον κανονισμό Ευρωπόλ.

Ως εκ τούτου, ο προτεινόμενος κανονισμός, όπως τροποποιήθηκε από τους συννομοθέτες, αφορά αποκλειστικά τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της

---

[5] Υπόθεση C-300/89, σκέψεις 13 και 17· υπόθεση C-42/97, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:1999:81, σκέψη 38· *Γνωμοδότηση 2/00*, σκέψη 23· υπόθεση C-94/03, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Σύμβαση του Ρότερνταμ»)*, ECLI:EU:C:2006:2 και υπόθεση C-178/03, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2006:4, σκέψεις 36 και 43.

[6] Υπόθεση C-300/89, σκέψεις 17-25· υπόθεση C-268/94, *Πορτογαλία κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:1996:461.

Ευρωπόλ. Οι κύριοι στόχοι του προτεινόμενου κανονισμού, όπως τροποποιήθηκε και συμφωνήθηκε προσωρινά από τους συννομοθέτες, είναι πλέον οι εξής: να ενισχυθεί η Ευρωπόλ προκειμένου να ενισχυθεί η αντίδραση των αρχών επιβολής του νόμου στην παράνομη διακίνηση μεταναστών και την εμπορία ανθρώπων, να ενισχυθεί ο ρόλος της Ευρωπόλ ως κόμβου πληροφοριών της Ένωσης για το έγκλημα και ως παρόχου υπηρεσιών, ιδίως με την παροχή ασφαλούς δικτύου για την ανταλλαγή δεδομένων, όπως η εφαρμογή δικτύου ασφαλούς ανταλλαγής πληροφοριών, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν πληροφορίες με την Ευρωπόλ και να διευκρινιστεί ότι οι στόχοι της Ευρωπόλ καλύπτουν επίσης ρητά τις παραβιάσεις των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης.

V – Ανάλυση

Από τα ανωτέρω και από την εξέταση των αιτιολογικών σκέψεων και των διατάξεων του διατακτικού του προτεινόμενου κανονισμού, όπως συμφωνήθηκε προσωρινά από τους συννομοθέτες, προκύπτει ότι έχει μειωθεί ώστε να περιέχει ουσιαστικά μόνο τροποποιήσεις του κανονισμού για την Ευρωπόλ. Επομένως, ο σκοπός και το περιεχόμενό του αφορούν πλέον μόνο τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Ευρωπόλ.

Σύμφωνα με το άρθρο 88 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Ευρωπόλ μέσω κανονισμών που εκδίδονται σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που αναφέρεται ανωτέρω, το μέτρο πρέπει να βασίζεται σε μία και μόνη νομική βάση, και συγκεκριμένα σε εκείνη που απαιτείται από τον κύριο σκοπό ή την κύρια συνιστώσα του.

VI – Συμπέρασμα και σύσταση

Κατά τη συνεδρίασή της στις 13 Οκτωβρίου 2025, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε συνεπώς ομόφωνα (με 25 ψήφους υπέρ)[7] να συστήσει στην Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ότι το άρθρο 88 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ είναι η μόνη κατάλληλη νομική βάση για τον προτεινόμενο κανονισμό, όπως τροποποιήθηκε και συμφωνήθηκε προσωρινά από τους συννομοθέτες κατά τη διάρκεια των διοργανικών διαπραγματεύσεων.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

[7] Ήταν παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία οι βουλευτές: Ilhan Kyuchyuk (πρόεδρος), Marion Walsmann (αντιπρόεδρος), Mario Mantovani (αντιπρόεδρος), Lara Wolters (αντιπρόεδρος), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (για τον Mario Furore σύμφωνα με το άρθρο 216 παράγραφος 7), Enikő Győri (για τον Juan Carlos Girauta Vidal σύμφωνα με το άρθρο 216 παράγραφος 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (για τον Victor Negrescu σύμφωνα με το άρθρο 216 παράγραφος 7), Javier Moreno Sánchez (για τον Krzysztof Śmiszek σύμφωνα με το άρθρο 216 παράγραφος 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (για τον Dominik Tarczyński σύμφωνα με το άρθρο 216 παράγραφος 7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.

Ilhan Kyuchyuk