Odbor za pravna pitanja
Predsjednik

17.10.2025

g. Javier Zarzalejos
Predsjednik
Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unapređenju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te o unapređenju Europolove potpore sprečavanju i borbi protiv takvih kaznenih djela i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Poštovani g. predsjedniče,

u pismu zaprimljenom 12. rujna 2025. Vi ste, kao predsjednik Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE), od Odbora za pravna pitanja (JURI) zatražili da u skladu s člankom 41. stavkom 2. Poslovnika dostavi mišljenje o primjerenosti pravne osnove Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unapređenju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te o unapređenju Europolove potpore sprečavanju i borbi protiv takvih kaznenih djela i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)) (dalje u tekstu „Prijedlog uredbe”).

Odbor JURI razmotrio je navedeno pitanje na sjednici održanoj 13. listopada 2025.

I. – Kontekst

Odbor LIBE sudjelovao je u međuinstitucijskim pregovorima o Prijedlogu uredbe.

Prijedlog uredbe prvotno je uključivao, s jedne strane, novu „samostojeću uredbu” za, među ostalim, osnivanje Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata i, s druge strane, ciljane izmjene postojećeg mandata Europola (Uredba (EU) 2016/794[1], dalje u tekstu

[1] Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP (SL L 135, 24.5.2016., str. 53.).

„Uredba o Europolu”). Prijedlog uredbe temeljio se na članku 85. stavku 1., članku 87. stavku 2. te članku 88. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Odbor LIBE nije mijenjao pravnu osnovu koju je predložila Komisija.

U svojim mandatima za međuinstitucijske pregovore i Parlament i Vijeće odlučili su ograničiti područje primjene Prijedloga uredbe samo na izmjene postojećeg mandata Europola, ali nisu mijenjali pravnu osnovu. Tijekom međuinstitucijskih pregovora postignut je privremeni dogovor da se cilj i sadržaj Prijedloga uredbe ograniči u skladu s time. Stoga se činilo potrebnim prilagoditi pravnu osnovu i akt temeljiti samo na članku 88. stavku 2. UFEU-a, odnosno ukloniti članak 85. stavak 1. i članak 87. stavak 2. UFEU-a.

U skladu s člankom 41. stavkom 2., odbor LIBE stoga traži od odbora JURI da dostavi svoje mišljenje o primjerenosti tako izmijenjene pravne osnove.

II. – Relevantni članci Ugovora

Poglavlje 4. („Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima”) glave V. trećeg dijela UFEU-a glasi, među ostalim (naknadno istaknuto):

Članak 85.
(bivši članak 31. UEU-a)

1. Misija je Eurojusta poduprijeti i ojačati usklađivanje i suradnju među nacionalnim tijelima nadležnim za istragu i kazneni progon u vezi s teškim kriminalitetom koji pogađa dvije ili više država članica ili koji zahtijeva zajednički kazneni progon, na temelju provedenih radnji i informacija koje su pribavila tijela država članica i Europol.
U tom smislu Europski parlament i Vijeće uredbama donesenima u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Eurojusta. Te zadaće mogu uključivati:

(a) pokretanje kaznenih istraga i predlaganje pokretanja kaznenog progona koji provode nadležna nacionalna tijela, ponajprije onih koja se odnose na kaznena djela protiv financijskih interesa Unije;

(b) koordinaciju istraga i kaznenih progona iz točke (a);

(c) jačanje pravosudne suradnje, uključujući rješavanjem sukobâ nadležnosti i bliskom suradnjom s Europskom pravosudnom mrežom.

Tim se uredbama utvrđuju i aranžmani za uključivanje Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u ocjenu aktivnosti Eurojusta.

(...)

Poglavlje 5. („Policijska suradnja”) glave V. trećeg dijela UFEU-a glasi, među ostalim (naknadno istaknuto):

Članak 87.
(bivši članak 30. UEU-a)

1. *Unija uspostavlja policijsku suradnju u koju su uključena sva nadležna tijela država članica, koja uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela.*

2. ***Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi mjere koje se odnose na:***

   (a) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu odgovarajućih podataka;

   (b) potporu pri osposobljavanju osoblja i na suradnju u vezi s razmjenom osoblja, opremom i istraživanjem otkrivanja zločina;

   (c) zajedničke istražne tehnike za otkrivanje teških oblika organiziranog kriminala.

(...)

Članak 88.
(bivši članak 30. UEU-a)

1. *Misija je Europola poduprijeti i ojačati djelovanje policijskih i drugih službi zaduženih za izvršavanje zakona država članica i njihovu uzajamnu suradnju u sprečavanju i suzbijanju teškog kriminaliteta koji pogađa dvije ili više država članica, terorizma i oblika kriminaliteta koji utječu na zajednički interes obuhvaćen politikom Unije.*

2. ***Europski parlament i Vijeće uredbama usvojenima u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Europola. Te zadaće mogu uključivati:***

   (a) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu podataka, osobito onih koje su dostavila tijela država članica, trećih zemalja ili drugih subjekata;

   (b) koordinaciju, organizaciju i provedbu istražnih i operativnih radnji koje se provode zajednički s nadležnim tijelima država članica ili u okviru zajedničkih istražnih timova, prema potrebi u suradnji s Eurojustom.

   Tim se uredbama utvrđuju i postupci za kontrolu djelatnosti Europola koju provodi Europski parlament zajedno s nacionalnim parlamentima.

3. *Sva se operativna djelovanja Europola moraju provoditi u suradnji i u dogovoru s tijelima države članice ili država o čijem je državnom području riječ. Primjena prisilnih mjera isključiva je odgovornost nadležnih nacionalnih tijela.*

III. – Sudska praksa Suda Europske unije o izboru pravne osnove

Sud Europske unije na odabir primjerene pravne osnove tradicionalno gleda kao na pitanje od ustavnopravnog značaja kojim se jamči poštovanje načela dodjeljivanja ovlasti (članak 5. Ugovora o Europskoj uniji) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije[2].

Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravna osnova akta Unije ne ovisi o uvjerenju institucije o cilju koji se nastoji ostvariti, već se mora odrediti na temelju objektivnih kriterija podložnih sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere[3].

Ako se ispitivanjem mjere ustanovi da ona ima dvostruku svrhu ili dvije sastavnice i ako se može utvrditi da je jedna od tih svrha ili sastavnica glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, ta se mjera mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu[4]. Samo iznimno, ako se utvrdi da akt istovremeno ima više neodvojivo povezanih ciljeva, a da ni jedan od njih nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi, takav akt može se temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama[5]. Međutim, to bi bilo moguće samo ako postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove nisu nespojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta[6].

IV. – Cilj i sadržaj Prijedloga uredbe

U obliku u kojem ga je predložila Komisija, cilj Prijedloga uredbe bio je jačanje uloge Europola u borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te uloge Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata, kao i jačanje suradnje između država članica i Europola u sprečavanju i borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima.

Kako bi se postigli ti ciljevi, Komisija je predložila utvrđivanje pravila o: (a) uspostavi Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata u okviru Europola i okvira upravljanja za potporu njegovim aktivnostima i njihovo reguliranje (“Centar”); (b) poboljšanju suradnje i koordinacije između država članica, Europola i drugih agencija Unije; (c) povećanju razmjene informacija između država članica i s Europolom; (d) pružanju nužnih sredstva Europolu za potporu i jačanje radnji nadležnih tijela država članica i njihovu uzajamnu suradnju u sprečavanju i borbi protiv kaznenih djela u okviru njegovih ciljeva; i (e) poboljšanju suradnje između Europola i trećih zemalja.

U tu se svrhu Prijedlog uredbe prvotno sastojao od, s jedne strane, „samostojeće uredbe” o osnivanju Centra u okviru Europola i utvrđivanju detaljnih pravila o njegovu sastavu i zadaćama, kao i od odredaba o razmjeni informacija i nacionalnim specijaliziranim službama za sprečavanje i borbu protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima. S druge strane, sadržavao je izmjene Uredbe o Europolu.

Tijekom međuinstitucijskih pregovora dogovoreno je, u skladu s mandatima Parlamenta i

---

[2] *Mišljenje 2/00* (*„Kartagenski protokol”*), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.
[3] Predmet C-300/89, Komisija/Vijeće („Titanijev dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, točka 10.
[4] Ibid. točka 30. i predmet C-137/12, Komisija/Vijeće, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.
[5] Predmet C-300/89, točke 13. i 17.; Predmet C-42/97, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:1999:81, točka 38.; *Mišljenje 2/00*, točka 23.; Predmet C-94/03, *Komisija/Vijeće* („*Roterdamska konvencija*”), ECLI:EU:C:2006:2 i predmet C-178/03, *Komisija / Parlament i Vijeće*, ECLI:EU:C:2006:4, točke 36. i 43.
[6] Predmet C-300/89, točke od 17. do 25.; Predmet C-268/94, *Portugal/Vijeće*, ECLI:EU:C:1996:461.

Vijeća, da se dijelovi Prijedloga uredbe koji su se odnosili na stvaranje „samostojeće uredbe” izbrišu i da se on pretvori isključivo u akt o izmjeni Uredbe o Europolu.

Prijedlog uredbe, kako su ga izmijenili suzakonodavci, stoga se odnosi isključivo na ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Europola. Glavni ciljevi Prijedloga uredbe u izmijenjenom obliku o kojemu su suzakonodavci postigli privremeni dogovor sada su sljedeći: jačanje Europola kako bi se ojačao odgovor tijela kaznenog progona na krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima, ojačala uloga Europola kao središnjeg centra Unije za informacije o kaznenim djelima i pružatelja usluga, posebno uspostavom sigurne mreže za razmjenu podataka, kao što je mrežna aplikacija za sigurnu razmjenu informacija, kako bi se osiguralo da države članice razmjenjuju informacije s Europolom i pojasnilo da ciljevi Europola izričito obuhvaćaju i kršenja Unijinih mjera ograničavanja.

V. – Analiza

Iz prethodno navedenog i preispitivanja uvodnih izjava i odredaba u normativnom dijelu Prijedloga uredbe, u obliku o kojemu su suzakonodavci postigli privremeni dogovor, proizlazi da je on sužen na način da sadržava samo izmjene Uredbe o Europolu. Stoga se njegov cilj i sadržaj sada odnose samo na ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Europola.

U skladu s člankom 88. stavkom 2. UFEU-a, Parlament i Vijeće uredbama usvojenima u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Europola.

U skladu s prethodno navedenom ustaljenom sudskom praksom Suda, mjera se stoga mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koja je potrebna za glavnu svrhu ili sastavnicu.

VI. – Zaključak i preporuka

Na sjednici od 13. listopada 2025. Odbor za pravna pitanja jednoglasno je odlučio (s 25 glasova za)[7] preporučiti Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da je članak 88. stavak 2. UFEU-a jedina odgovarajuća pravna osnova za Prijedlog uredbe u izmijenjenom obliku o kojemu su suzakonodavci postigli privremeni dogovor.

S poštovanjem,

[7] Na konačnom glasovanju nazočni su bili: Ilhan Kyuchyuk (predsjednik), Marion Walsmann (potpredsjednica), Mario Mantovani (potpredsjednik), Lara Wolters (potpredsjednica), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (u ime Marija Furorea, u skladu s člankom 216. stavkom 7.), Enikő Győri (u ime Juana Carlosa Giraute Vidala, u skladu s člankom 216. stavkom 7.), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (u ime Victora Negrescua, u skladu s člankom 216. stavkom 7.), Javier Moreno Sánchez (u ime Krzysztofa Śmiszeka, u skladu s člankom 216. stavkom 7.), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (u ime Dominika Tarczyńskog, u skladu s člankom 216. stavkom 7.), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.

Ilhan Kyuchyuk