Jogi Bizottság
Elnök

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Elnök
Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság
BRÜSSZEL

Tárgy: Vélemény a migránscsempészés és az emberkereskedelem megelőzésével, felderítésével és kivizsgálásával kapcsolatos rendőrségi együttműködés megerősítéséről, valamint az Europol által az ilyen bűncselekmények megelőzéséhez és az ellenük folytatott küzdelemhez nyújtott támogatás megerősítéséről, továbbá az (EU) 2016/794 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat jogalapjáról (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Tisztelt Elnök Úr!

2025. szeptember 12-én beérkezett levelében Ön az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) elnökeként az eljárási szabályzat 41. cikkének (2) bekezdésével összhangban felkérte a Jogi Bizottságot (JURI), hogy nyilvánítson véleményt a migránscsempészés és az emberkereskedelem megelőzésével, felderítésével és kivizsgálásával kapcsolatos rendőrségi együttműködés megerősítéséről, valamint az Europol által az ilyen bűncselekmények megelőzéséhez és az ellenük folytatott küzdelemhez nyújtott támogatás megerősítéséről, továbbá az (EU) 2016/794 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2023/0438(COD)) (a továbbiakban: a javasolt rendelet) jogalapjának megfelelőségéről.

2025. október 13-i ülésén a JURI bizottság megvizsgálta a fent említett kérdést.

I – Háttér

A LIBE bizottság intézményközi tárgyalásokat folytatott a javasolt rendeletről.

A javasolt rendelet eredetileg magában foglalt egy új „önálló rendeletet” többek között a Migránscsempészés Elleni Küzdelem Európai Központjának létrehozása, valamint az Europol

jelenlegi megbízatását érintő célzott módosítások céljából ((EU) 2016/794 rendelet[1], a továbbiakban: az Europol-rendelet). A javasolt rendelet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 85. cikkének (1) bekezdésén, 87. cikkének (2) bekezdésén és 88. cikkének (2) bekezdésén alapult. A LIBE bizottság nem módosította a Bizottság által javasolt jogalapot.

Az intézményközi tárgyalásokra vonatkozó megbízatásukban mind a Parlament, mind a Tanács úgy döntött, hogy a javasolt rendelet hatályát az Europol meglévő megbízatásának módosításaira korlátozza, azonban a jogalapot változatlanul hagyta. A javasolt rendelet céljának és tartalmának ily módon történő korlátozásáról ezt követően az intézményközi tárgyalások során ideiglenes megállapodás született. Következésképpen szükségesnek tűnt a jogalap kiigazítása oly módon, hogy a jogi aktus alapjául kizárólag az EUMSZ 88. cikk (2) bekezdése szolgáljon, vagyis törölni kell az EUSZ 85. cikkének (1) bekezdésére és 87. cikkének (2) bekezdésére való hivatkozásokat.

Az eljárási szabályzat 41. cikkének (2) bekezdése alapján a LIBE bizottság ezért felkéri a JURI bizottságot, hogy nyilvánítson véleményt az így módosított jogalap megfelelőségéről.

II – A Szerződés vonatkozó cikkei

Az EUMSZ harmadik része V. címének 4. fejezete („Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben”) többek között a következőképpen szól (utólagos kiemelés):

85. cikk
(az EUSz. korábbi 31. cikke)

(1) Az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján.

Ebben az összefüggésben az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. E feladatok a következőket foglalhatják magukban:

a) az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bűnvádi eljárások megindítására különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában,

b) az a) pontban említett nyomozások és bűnvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása,

c) az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről (HL L 135., 2016.5.24., 53. o.).

feloldása, valamint az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén.

E rendeletekben kell továbbá meghatározni azokat a szabályokat, amelyek alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében.

(...)

Az EUMSZ harmadik része V. címének 5. fejezete („Rendőrségi együttműködés”) többek között a következőképpen szól (utólagos kiemelés):

87. cikk
(az EUSz. korábbi 30. cikke)

(1) Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következőkre vonatkozóan:

a) a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,

b) az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén,

c) a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.

(...)

88. cikk
(az EUSz. korábbi 30. cikke)

(1) Az Europol feladata, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.

(2) Az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. E feladatok a következőket foglalhatják magukban:

a) az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,

b) a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.

E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.

(3) Az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintették. Kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.

III – Az EUB ítélkezési gyakorlata a jogalap megválasztásáról

A Bíróság a megfelelő jogalap kérdését hagyományosan alkotmányos jelentőségű kérdésnek tekinti, amely garantálja a hatáskör-átruházás elvének betartását (az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke), és meghatározza az Unió hatáskörének jellegét és terjedelmét[2].

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi aktus jogalapja nem attól függ, hogy valamely intézmény meggyőződése szerint a jogi aktus milyen célt szolgál, hanem a jogalapot bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív kritériumok – különösen az intézkedés célja és tartalma – alapján kell meghatározni[3].

Ha egy jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy túlnyomó súlyúnak mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust csak egy jogalapra kell alapozni, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy döntő cél vagy összetevő megkövetel[4]. Egy ilyen jogi aktus kizárólag kivételes esetben épülhet több különböző, megfelelő jogalapra, amennyiben megállapítható, hogy a jogi aktusnak több párhuzamos célja van, amelyek egymástól elválaszthatatlanok, és egyik sem tekinthető másodlagosnak és közvetettnek a másikhoz képest[5]. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a vonatkozó jogalapokhoz előírt eljárások nem összeegyeztethetetlenek az Európai Parlament jogával, és nem sértik azt[6].

IV – A javasolt rendelet célja és tartalma

Amint azt a Bizottság előterjesztette, a javasolt rendelet célja, hogy megerősítse az Europol szerepét a migránscsempészés és az emberkereskedelem elleni küzdelemben, valamint a Migránscsempészés Elleni Küzdelem Európai Központjának szerepét, továbbá megerősítse a tagállamok és az Europol közötti együttműködést a migránscsempészés és az

---

[2] 2/00. sz. vélemény („Cartagena Jegyzőkönyv”), ECLI:EU:C:2001:664, 5. pont.
[3] C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács („Titán-dioxid”) ügy, ECLI:EU:C:1991:244, 10. pont.
[4] Ugyanott, 30. pont, valamint a C-137/12. sz., Bizottság kontra Tanács ügy, ECLI:EU:C:2013:675, 53. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.
[5] C-300/89. sz. ügy, 13. és 17. pont; C-42/97. sz., Parlament kontra Tanács ügy, ECLI:EU:C:1999:81, 38. pont; 2/00 sz. vélemény, 23. pont; C-94/03. sz., Bizottság kontra Tanács („Rotterdami Egyezmény”) ügy, ECLI:EU:C:2006:2 és C-178/03., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügy, ECLI:EU:C:2006:4, 36. és 43. pont.
[6] C-300/89. sz. ügy, 17–25. pont; C-268/94. sz., Portugália kontra Tanács ügy, ECLI:EU:C:1996:461.

emberkereskedelem megelőzése és az ellene folytatott küzdelem terén.

E célkitűzések elérése érdekében a Bizottság szabályok megállapítását javasolta a következők tekintetében: a) az Europolon belül a Migránscsempészés Elleni Küzdelem Európai Központjának (a továbbiakban: a központ), valamint tevékenységeinek szabályozására és támogatására szolgáló irányítási keret létrehozása; b) a tagállamok, az Europol és más uniós ügynökségek közötti együttműködés és koordináció megerősítése; c) a tagállamok közötti és az Europollal folytatott információcsere megerősítése; d) az Europol számára az ahhoz szükséges eszközök biztosítása, hogy támogassa és megerősítse a tagállamok illetékes hatóságainak fellépéseit, valamint kölcsönös együttműködésüket az Europol célkitűzéseibe tartozó bűncselekmények megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén; e) az Europol és harmadik országok közötti együttműködés megerősítése.

E célból a javasolt rendelet eredetileg egyrészt egy „önálló rendeletből” állt, amely létrehozta az Europolon belül a központot, és részletes szabályokat állapított meg annak összetételére és feladataira vonatkozóan, valamint rendelkezéseket tartalmazott a migránscsempészés és az emberkereskedelem megelőzését és leküzdését célzó információmegosztásra és nemzeti szakszolgálatokra vonatkozóan. Másrészt a javasolt rendelet az Europol-rendeletre vonatkozó módosításokat is tartalmazott.

Az intézményközi tárgyalások során megállapodás született arról, hogy mind a Parlament, mind a Tanács megbízatásával összhangban törölni kell a javasolt rendelet azon részeit, amelyek célja egy „önálló rendelet” létrehozása, és azt pusztán az Europol-rendeletet módosító jogi aktussá kell átalakítani.

A társjogalkotók által módosított javasolt rendelet tehát kizárólag az Europol struktúrájára, működésére, tevékenységi területére és feladataira vonatkozik. A társjogalkotók által módosított és ideiglenesen elfogadott javasolt rendelet fő céljai jelenleg a következők: az Europol megerősítése a bűnüldöző szervek migránscsempészés és emberkereskedelem elleni fellépései hatékonyságának növelése érdekében; az Europolnak az Unió bűnügyi információs központjaként és szolgáltatóként betöltött szerepének megerősítése, különösen az adatok cseréjére szolgáló biztonságos hálózat, például a Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazás biztosítása révén; annak biztosítása, hogy a tagállamok információkat cseréljenek az Europol-lal; valamint annak egyértelművé tétele, hogy az Europol céljai kifejezetten kiterjednek az uniós korlátozó intézkedések megsértésére is.

V – Elemzés

A fentiekből, valamint a javasolt rendelet preambulumbekezdéseinek és rendelkező részében foglalt rendelkezéseknek a társjogalkotók által ideiglenesen elfogadott vizsgálatából az következik, hogy a javasolt rendelet ténylegesen csupán az Europol-rendelet módosításait tartalmazza. Célja és tartalma ezért jelenleg kizárólag az Europol struktúrájára, működésére, tevékenységi területére és feladataira vonatkozik.

Az EUMSZ 88. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozza meg az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait.

A Bíróság fent említett állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban az intézkedést tehát egyetlen jogalapra, nevezetesen a fő célja vagy tartalma által megkövetelt jogalapra kell alapozni.

VI – Következtetés és ajánlás

2025. október 13-i ülésén a Jogi Bizottság ennek megfelelően egyhangúlag (25 szavazattal) úgy határozott[7], hogy javasolja az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak, hogy az EUMSZ 88. cikkének (2) bekezdése legyen az egyetlen megfelelő jogalap a javasolt rendelethez, a társjogalkotók által az intézményközi tárgyalások során módosított és ideiglenesen elfogadott formában.

Tisztelettel:

Ilhan Kyuchyuk

[7] A zárószavazáson a következők voltak jelen: Ilhan Kyuchyuk (elnök), Marion Walsmann (alelnök), Mario Mantovani (alelnök), Lara Wolters (alelnök), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (Mario Furore helyett az eljárási szabályzat 216. cikkének (7) bekezdése alapján), Győri Enikő (Jan Carlos Girauta Vidal helyett az eljárási szabályzat 216. cikkének (7) bekezdése alapján), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (Victor Negrescu helyett az eljárási szabályzat 216. cikkének (7) bekezdése alapján), Javier Moreno Sánchez (Krzysztof Śmiszek helyett az eljárási szabályzat 216. cikkének (7) bekezdése alapján), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (Dominik Tarczyński helyett az eljárási szabályzat 216. cikkének (7) bekezdése alapján), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.