Europees Parlement
2024-2029

Commissie juridische zaken
De voorzitter

17.10.2025

De heer Javier Zarzalejos
Voorzitter
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politiële samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van dergelijke strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Geachte voorzitter,

Bij schrijven van 12 september 2025 hebt u, als voorzitter van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) overeenkomstig artikel 41, lid 2, van het Reglement, de Commissie juridische zaken (JURI) verzocht advies uit te brengen over de juistheid van de rechtsgrondslag van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politiële samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van dergelijke strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)) (hierna: “de voorgestelde verordening”).

De commissie JURI heeft bovengenoemde aangelegenheid behandeld tijdens haar vergadering van 13 oktober 2025.

I – Achtergrond

LIBE nam deel aan interinstitutionele onderhandelingen over de voorgestelde verordening.

De voorgestelde verordening omvatte aanvankelijk enerzijds een nieuwe “op zichzelf staande verordening” voor onder meer de oprichting van het Europees Centrum tegen

migrantensmokkel, en anderzijds gerichte wijzigingen van het bestaande mandaat van Europol (Verordening (EU) 2016/794[1], hierna: "de Europolverordening"). De voorgestelde verordening is gebaseerd op artikel 85, lid 1, artikel 87, lid 2, en artikel 88, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). LIBE heeft de door de Commissie voorgestelde rechtsgrond niet gewijzigd.

In hun respectieve mandaten voor interinstitutionele onderhandelingen hebben zowel het Parlement als de Raad ervoor gekozen het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening te beperken tot wijzigingen van het bestaande mandaat van Europol, maar de rechtsgrondslag ongewijzigd te laten. Tijdens de interinstitutionele onderhandelingen is vervolgens voorlopig overeengekomen om het doel en de inhoud van de voorgestelde verordening op deze manier te beperken. Bijgevolg leek het noodzakelijk de rechtsgrondslag aan te passen en de handeling uitsluitend op artikel 88, lid 2, VWEU te baseren, dat wil zeggen om artikel 85, lid 1, en artikel 87, lid 2, VWEU te schrappen.

In dit verband verzoekt de LIBE-commissie de JURI-commissie overeenkomstig artikel 41, lid 2, advies uit te brengen over de juistheid van de aldus gewijzigde rechtsgrondslag.

II – De relevante Verdragsbepalingen

Hoofdstuk 4 ("Justitiële samenwerking in strafzaken") van titel V van het derde deel van het VWEU bevat onder meer de volgende artikelen (markering toegevoegd):

Artikel 85
(oud artikel 31 VEU)

1. De opdracht van Eurojust bestaat in het ondersteunen en versterken van de coördinatie en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met het onderzoek en de vervolging van zware criminaliteit welke twee of meer lidstaten schaadt of een vervolging op gemeenschappelijke basis vereist, op basis van de door de autoriteiten van de lidstaten en Europol uitgevoerde operaties en verstrekte informatie.
In dit kader bepalen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Eurojust. Deze taken kunnen het volgende omvatten:

a) het inleiden van strafrechtelijk onderzoek alsmede het voorstellen van het inleiden van vervolging door de bevoegde nationale autoriteiten, met name in verband met strafbare feiten welke de financiële belangen van de Unie schaden;

b) de coördinatie van onderzoek en vervolging als bedoeld onder a);

c) de versterking van de justitiële samenwerking, met name door middel van het oplossen van jurisdictiegeschillen en door nauwe samenwerking met het Europees

[1] Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53).

justitieel netwerk.

Bij die verordeningen wordt tevens bepaald op welke wijze het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust worden betrokken.

(...)

Hoofdstuk 5 ("Politiële samenwerking") van titel V van het derde deel van het VWEU bevat onder meer de volgende artikelen (markering toegevoegd):

Artikel 87
(oud artikel 30 VEU)

1. *De Unie ontwikkelt een vorm van politiële samenwerking waarbij alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde wetshandhavingsdiensten die belast zijn met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten.*

2. ***Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor:***

   a) de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie;

   b) steun voor de opleiding van personeel, alsmede samenwerking betreffende de uitwisseling van personeel, apparatuur en onderzoek op het gebied van criminalistiek;

   c) gemeenschappelijke onderzoekstechnieken voor het opsporen van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit.

(...)

Artikel 88
(oud artikel 30 VEU)

1. *De opdracht van Europol is het optreden van de politie-instanties en andere wetshandhavingsdiensten van de lidstaten, alsmede hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen, van terrorisme en van vormen van criminaliteit die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de Unie behoort, te ondersteunen en te versterken.*

2. ***Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol vast. Deze taken kunnen het volgende omvatten:***

   a) de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die met

name door de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties worden verstrekt;

b) de coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust.

Bij deze verordeningen wordt tevens bepaald op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen, worden gecontroleerd.

3. Iedere operationele actie van Europol moet worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van de lidstaat op wiens of de lidstaten op wier grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten.

III – Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de keuze van de rechtsgrondslag

Het Hof van Justitie beschouwt de keuze van de juiste rechtsgrondslag vanouds als een kwestie van constitutioneel belang aangezien hierdoor de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) wordt gewaarborgd en de aard en de omvang van de bevoegdheid van de Unie worden bepaald[2].

Volgens vaste rechtspraak mag de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie niet alleen afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet deze berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling[3].

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist[4]. Alleen indien wordt vastgesteld dat de handeling verschillende doelstellingen tegelijk nastreeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, kan zij bij wijze van uitzondering op de diverse overeenkomstige rechtsgrondslagen worden gebaseerd, mits deze rechtsgrondslagen verenigbaar zijn[5]. Dit is echter alleen

[2] Advies 2/00, Protocol van Cartagena, ECLI:EU:C:2001:664, punt 5.
[3] Zaak C-300/89, Commissie/Raad ("titaandioxide"), ECLI:EU:C:1991:244, punt 10.
[4] Ibid. punt 30 en zaak C-137/12, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2013:675, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak.
[5] Zaak C-300/89, punten 13 en 17; Zaak C-42/97, Parlement/Raad, ECLI:EU:C:1999:81, punt 38; Advies 2/00, punt 23; Zaak C-94/03, Commissie/Raad ("Verdrag van Rotterdam"), ECLI:EU:C:2006:2 en Zaak C-178/03, Commissie/Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2006:4, punten 36 en 43.

mogelijk wanneer de voor beide rechtsgrondslagen vastgestelde procedures niet onverenigbaar zijn en het recht van het Europees Parlement niet ondermijnen[6].

IV – Doel en inhoud van de voorgestelde verordening

Zoals uiteengezet door de Commissie, had de voorgestelde verordening tot doel de rol van Europol in de strijd tegen migrantensmokkel en mensenhandel en de rol van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel te versterken en te zorgen voor nauwere samenwerking tussen de lidstaten en Europol op het gebied van de preventie en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel.

Om deze doelstellingen te bereiken, heeft de Commissie regelgeving voorgesteld op de volgende gebieden: a) de oprichting binnen Europol van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel en de vaststelling van een governancekader voor de regulering en ondersteuning van de activiteiten van het centrum; b) de verbetering van de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten, Europol en andere agentschappen van de Unie; c) de verbetering van de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten onderling en met Europol; d) de verstrekking van de nodige instrumenten aan Europol om het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en hun wederzijdse samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten die onder de doelstellingen van Europol vallen, te ondersteunen en te versterken; e) nauwere samenwerking tussen Europol en derde landen.

Daartoe bestond de voorgestelde verordening aanvankelijk enerzijds uit een “op zichzelf staande verordening” tot oprichting van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel binnen Europol en tot vaststelling van gedetailleerde regelgeving over de samenstelling en de taken van het centrum, alsook uit bepalingen over informatie-uitwisseling en nationale gespecialiseerde diensten ter voorkoming en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel. Anderzijds bevatte de verordening wijzigingen van de Europolverordening.

Tijdens de interinstitutionele onderhandelingen is overeengekomen om, in overeenstemming met de respectieve mandaten van zowel het Parlement als de Raad, de delen van de voorgestelde verordening die tot doel hebben een “op zichzelf staande verordening” tot stand te brengen, te schrappen en om te zetten in een handeling tot wijziging van de Europolverordening.

De voorgestelde verordening, zoals gewijzigd door de medewetgevers, heeft dus uitsluitend betrekking op de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol. De belangrijkste doelstellingen van de voorgestelde verordening, zoals gewijzigd en voorlopig overeengekomen door de medewetgevers, zijn nu: Europol versterken zodat rechtshandhavingsinstanties migrantensmokkel en mensenhandel beter kunnen aanpakken, de rol van Europol als EU-informatiecentrum over criminaliteit en als dienstverlener versterken, met name door te voorzien in een beveiligd netwerk voor de uitwisseling van gegevens, zoals de beveiligde netwerkapplicatie voor informatie-uitwisseling, om ervoor te zorgen dat de lidstaten informatie uitwisselen met Europol en om te verduidelijken dat de doelstellingen van

[6] Zaak C-300/89, punten 17-25; Zaak C-268/94, Portugal/Raad, ECLI:EU:C:1996:461.

Europol ook uitdrukkelijk betrekking hebben op schendingen van beperkende maatregelen van de Unie.

V – Analyse

Uit het bovenstaande en uit de beoordeling van de overwegingen en het dispositief van de voorgestelde verordening, zoals voorlopig overeengekomen door de medewetgevers, blijkt dat de voorgestelde verordening is beperkt tot wijzigingen van de Europolverordening. Het doel en de inhoud ervan hebben nu dus alleen betrekking op de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol.

Overeenkomstig artikel 88, lid 2, VWEU, bepalen het Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol.

Overeenkomstig de hierboven aangehaalde vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de maatregel dus op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist.

VI – Conclusie en aanbeveling

Op haar vergadering van 13 oktober 2025 heeft de Commissie juridische zaken daarom met eenparigheid van stemmen (met 25 stemmen voor)[7] besloten de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken artikel 88, lid 2, VWEU, aan te bevelen als enige passende rechtsgrondslag voor de voorgestelde verordening, zoals gewijzigd en voorlopig overeengekomen door de medewetgevers tijdens de interinstitutionele onderhandelingen.

Hoogachtend,

Ilhan Kyuchyuk

[7] Bij de eindstemming waren aanwezig: Ilhan Kyuchyuk (voorzitter), Marion Walsmann (ondervoorzitter), Mario Mantovani (ondervoorzitter), Lara Wolters (ondervoorzitter), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (ter vervanging van Mario Furore, overeenkomstig artikel 216, lid 7), Enikő Győri (ter vervanging van Juan Carlos Girauta Vidal, overeenkomstig artikel 216, lid 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (ter vervanging van Victor Negrescu, overeenkomstig artikel 216, lid 7), Javier Moreno Sánchez (ter vervanging van Krzysztof Śmiszek, overeenkomstig artikel 216, lid 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (ter vervanging van Dominik Tarczyński, overeenkomstig artikel 216, lid 7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.