Komisja Prawna
Przewodniczący

17.10.2025

Sz.P. Javier Zarzalejos
Przewodniczący
Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
BRUKSELA

Przedmiot: Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Szanowny Panie Przewodniczący!

Pismem z 12 września 2025 r. zwrócił się Pan, jako przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE), do Komisji Prawnej (JURI), na podstawie art. 41 ust. 2 Regulaminu, o sporządzenie opinii dotyczącej stosowności podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2016/794 (2023/0438(COD)) (zwane dalej „proponowanym rozporządzeniem”).

Komisja JURI rozpatrzyła powyższą kwestię na posiedzeniu 13 października 2025 r.

I – Kontekst

Komisja LIBE prowadziła negocjacje międzyinstytucjonalne w sprawie proponowanego rozporządzenia.

Pierwotnie proponowane rozporządzenie zawierało, po pierwsze, nowe „odrębne rozporządzenie” dotyczące m.in. ustanowienia Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu

Migrantów, a po drugie ukierunkowane zmiany w obecnych uprawnieniach Europolu (rozporządzenie (UE) 2016/794[1], zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie Europolu"). Podstawą proponowanego rozporządzenia były art. 85 ust. 1, art. 87 ust. 2 i art. 88 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Komisja LIBE nie zmieniła podstawy prawnej zaproponowanej przez Komisję.

W swoich mandatach do negocjacji międzyinstytucjonalnych zarówno Parlament, jak i Rada postanowiły ograniczyć zakres proponowanego rozporządzenia do zmian obecnych uprawnień Europolu, ale pozostawiły podstawę prawną bez zmian. Następnie ograniczenie w ten sposób celu i treści proponowanego rozporządzenia zostało wstępnie uzgodnione podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych. W związku z tym konieczne okazało się dostosowanie podstawy prawnej i oparcie aktu wyłącznie na art. 88 ust. 2 TFUE, czyli usunięcie art. 85 ust. 1 i art. 87 ust. 2 TFUE.

Zgodnie z art. 41 ust. 2 Regulaminu komisja LIBE zwraca się zatem do komisji JURI o wydanie opinii w sprawie stosowności tak zmienionej podstawy prawnej.

II – Stosowne artykuły Traktatu

Rozdział 4 („Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych") w tytule V części trzeciej TFUE brzmi m.in. (podkreślenie dodane):

Artykuł 85
(dawny artykuł 31 TUE)

1. Zadaniem Eurojust jest wspieranie oraz wzmacnianie koordynacji i współpracy między krajowymi organami śledczymi i organami ścigania w odniesieniu do poważnej przestępczości, która dotyka dwóch lub więcej Państw Członkowskich lub która wymaga wspólnego ścigania, w oparciu o operacje przeprowadzane i informacje dostarczane przez organy Państw Członkowskich i Europol.

W związku z tym Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Eurojust. Zadania te mogą obejmować:

a) wszczynanie śledztwa oraz występowanie z wnioskiem o wszczęcie ścigania prowadzonego przez właściwe organy krajowe, w szczególności dotyczącego przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii;

b) koordynację śledztw i ścigania, o których mowa w literze a);

c) wzmacnianie współpracy sądowej, w tym przez rozstrzyganie sporów o właściwość i ścisłą współpracę z Europejską Siecią Sądową.

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53).

Rozporządzenia te określają także warunki uczestnictwa Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojust.

(...)

Rozdział 5 („Współpraca policyjna”) w tytule V części trzeciej TFUE brzmi m.in. (podkreślenie dodane):

Artykuł 87
(dawny artykuł 30 TUE)

1. *Unia rozwija współpracę policyjną obejmującą wszystkie właściwe organy Państw Członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu.*

2. ***Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące:***

   a) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji;

   b) wspierania szkolenia pracowników, jak również współpracy w zakresie wymiany pracowników oraz wyposażenia i badań w dziedzinie kryminalistyki;

   c) wspólnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej.

(...)

Artykuł 88
(dawny artykuł 30 TUE)

1. *Zadaniem Europolu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania Państw Członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotykającej dwóch lub więcej Państw Członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii.*

2. ***Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Europolu. Zadania te mogą obejmować:***

   a) gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizę i wymianę informacji, przekazywanych zwłaszcza przez organy Państw Członkowskich, państw trzecich lub instytucji spoza Unii;

   b) koordynowanie, organizowanie i prowadzenie dochodzeń i działań operacyjnych prowadzonych wspólnie z właściwymi organami Państw Członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w stosownych przypadkach w

powiązaniu z Eurojust.

Rozporządzenia te określają również procedury kontroli działań Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe.

3. Wszelkie działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami Państwa Członkowskiego lub Państw Członkowskich, których terytorium dotyczą. Stosowanie środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych.

III – Orzecznictwo TSUE w sprawie wyboru podstawy prawnej

Trybunał Sprawiedliwości tradycyjnie uznaje kwestię właściwej podstawy prawnej za zagadnienie o znaczeniu konstytucjonalnym, które gwarantuje zgodność z zasadą przyznania kompetencji (art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz określa charakter i zakres kompetencji Unii[2].

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii nie zależy od tego, na czym – zdaniem danej instytucji – polega realizowany cel, lecz musi zostać dokonany na podstawie obiektywnych kryteriów mogących podlegać kontroli sądowej, w tym w szczególności na podstawie celu i treści danego aktu[3].

Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub że ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego[4]. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, jeżeli zostanie ustalone, że dany akt służy jednocześnie realizacji większej liczby celów, które są ze sobą nierozerwalnie związane, przy czym żaden z celów nie jest drugorzędny ani pośredni w stosunku do pozostałych, taki akt można oprzeć na odpowiadających im różnych podstawach prawnych[5]. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy procedury ustanowione dla odpowiednich podstaw prawnych nie są sprzeczne z uprawnieniami Parlamentu Europejskiego ani ich nie naruszają[6].

IV – Cel i treść proponowanego rozporządzenia

W wersji przedstawionej przez Komisję proponowane rozporządzenie miało na celu wzmocnienie roli Europolu w zwalczaniu przemytu migrantów i handlu ludźmi oraz roli Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów, a także wzmocnienie współpracy

---

[2] Opinia 2/00 („protokół kartageński”), ECLI:EU:C:2001:664, pkt 5.
[3] Sprawa C-300/89, Komisja przeciwko Radzie („Ditlenek tytanu”), ECLI:EU:C:1991:244, pkt 10.
[4] Tamże pkt 30 i sprawa C-137/12, Komisja przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2013:675, pkt 53 oraz przytoczone tam orzecznictwo.
[5] Sprawa C-300/89, pkt 13 i 17; sprawa C-42/97, Parlament przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1999:81, pkt 38; opinia 2/00, pkt 23; sprawa C-94/03, Komisja przeciwko Radzie („Konwencja rotterdamska”), ECLI:EU:C:2006:2 oraz sprawa C-178/03, Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, ECLI:EU:C:2006:4, pkt 36 i 43.
[6] Sprawa C-300/89, pkt 17–25; sprawa C-268/94, Portugalia przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1996:461.

między państwami członkowskimi a Europolem w zakresie zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz zwalczania tych zjawisk.

Aby osiągnąć te cele, Komisja zaproponowała ustanowienie przepisów dotyczących: a) ustanowienia w ramach Europolu Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów oraz ram zarządzania w celu regulowania i wspierania jego działalności („Centrum”); b) zacieśniania współpracy i poprawy koordynacji między państwami członkowskimi, Europolem i innymi agencjami Unii; c) intensyfikacji wymiany informacji między państwami członkowskimi i z Europolem; d) zapewnienia Europolowi narzędzi niezbędnych do wspierania i wzmacniania działań i współpracy właściwych organów państw członkowskich w zakresie zapobiegania przestępstwom wchodzącym w zakres celów Europolu i zwalczania tych przestępstw; e) zwiększenia współpracy między Europolem a państwami trzecimi.

W tym celu proponowane rozporządzenie składało się początkowo z „odrębnego rozporządzenia” ustanawiającego Centrum w ramach Europolu i ustanawiającego szczegółowe przepisy dotyczące jego składu i zadań, a także przepisy dotyczące wymiany informacji i krajowych wyspecjalizowanych służb w celu zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz zwalczania tych zjawisk. Z drugiej strony zawierało ono zmiany do rozporządzenia w sprawie Europolu.

Podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych uzgodniono, zgodnie z odpowiednimi mandatami zarówno Parlamentu, jak i Rady, skreślenie części proponowanego rozporządzenia mających na celu stworzenie „odrębnego rozporządzenia” i przekształcenie go w akt zmieniający rozporządzenie w sprawie Europolu.

Proponowane rozporządzenie, w formie zmienionej przez współprawodawców, dotyczy zatem wyłącznie struktury, funkcjonowania, zakresu działania i zadań Europolu. Główne cele proponowanego rozporządzenia, w wersji zmienionej i wstępnie uzgodnionej przez współprawodawców, są obecnie następujące: wzmocnienie Europolu w celu wzmocnienia reakcji organów ścigania na przemyt migrantów i handel ludźmi, wzmocnienie roli Europolu jako unijnego centrum informacji kryminalnych i dostawcy usług, w szczególności poprzez zapewnienie bezpiecznej sieci wymiany danych, takiej jak aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji, aby zapewnić wymianę informacji między państwami członkowskimi a Europolem oraz wyjaśnić, że cele Europolu obejmują również wyraźnie naruszenia unijnych środków ograniczających.

V – Analiza

Z powyższego oraz z analizy motywów i przepisów części normatywnej proponowanego rozporządzenia, wstępnie uzgodnionych przez współprawodawców, wynika, że zostało ono ograniczone, aby rzeczywiście zawierało jedynie zmiany w rozporządzeniu w sprawie Europolu. Jego cel i treść odnoszą się zatem obecnie jedynie do struktury, funkcjonowania, zakresu działania i zadań Europolu.

Zgodnie z art. 88 ust. 2 TFUE Parlament i Rada określają strukturę, funkcjonowanie, zakres działania i zadania Europolu w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, o którym mowa powyżej, środek musi zatem opierać się na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej podstawie, która jest wymagana z uwagi na jego główny cel lub element składowy.

VI – Podsumowanie i zalecenie

Na posiedzeniu 13 października 2025 r. Komisja Prawna postanowiła jednogłośnie (25 głosami za)[7] zalecić Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, aby art. 88 ust. 2 TFUE był jedyną odpowiednią podstawą prawną proponowanego rozporządzenia, zmienionego i wstępnie uzgodnionego przez współprawodawców podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych.

Z wyrazami szacunku

Ilhan Kyuchyuk

[7] W trakcie głosowania końcowego obecni byli: Ilhan Kyuchyuk (przewodniczący), Marion Walsmann (wiceprzewodnicząca), Mario Mantovani (wiceprzewodniczący), Lara Wolters (wiceprzewodnicząca), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (za Mario Furore zgodnie z art. 216 ust. 7 Regulaminu), Enikő Győri (za Juana Carlosa Girauty Vidala zgodnie z art. 216 ust. 7 Regulaminu), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (za Victora Negrescu zgodnie z art. 216 ust. 7 Regulaminu), Javier Moreno Sánchez (za Krzysztofa Śmiszka zgodnie z art. 216 ust. 7 Regulaminu), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (za Dominika Tarczyńskiego zgodnie z art. 216 ust. 7 Regulaminu), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.