Parlamentul European
2024-2029

Comisia pentru afaceri juridice
Președintele

17.10.2025

Domnului Javier Zarzalejos
Președinte
Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne
BRUXELLES

Subiect: Aviz referitor la temeiul juridic al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea cooperării polițienești în ceea ce privește prevenirea, depistarea și investigarea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane, precum și privind consolidarea sprijinului acordat de Europol pentru prevenirea și combaterea unor astfel de infracțiuni și de modificare a Regulamentului (UE) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Stimate domnule președinte,

Prin scrisoarea dumneavoastră din 12 septembrie 2025, ați solicitat Comisiei pentru afaceri juridice, în calitate de președinte al Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE), în conformitate cu articolul 41 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, un aviz referitor la pertinența temeiului juridic al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea cooperării polițienești în ceea ce privește prevenirea, depistarea și investigarea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane, precum și privind consolidarea sprijinului acordat de Europol pentru prevenirea și combaterea unor astfel de infracțiuni și de modificare a Regulamentului (UE) 2016/794 (2023/0438(COD)) (denumit în continuare „regulamentul propus”).

Comisia JURI a examinat chestiunea menționată mai sus în cursul reuniunii sale din 13 octombrie 2025.

I - Context

Comisia LIBE a purtat negocieri interinstituționale despre propunerea de regulament.

Regulamentul propus includea inițial, în primul rând, un nou „regulament de sine stătător” pentru, printre altele, înființarea Centrului european de combatere a introducerii ilegale de

migranți și, în al doilea rând, modificări țintite ale mandatului actual al Europol [Regulamentul (UE) 2016/794[1], denumit în continuare „Regulamentul Europol”]. Propunerea de regulament s-a întemeiat pe articolul 85 alineatul (1), articolul 87 alineatul (2) și articolul 88 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Comisia LIBE nu a modificat temeiul juridic propus de Comisie.

În mandatele lor respective pentru negocierile interinstituționale, atât Parlamentul, cât și Consiliul au ales să limiteze domeniul de aplicare al regulamentului propus la modificările mandatului actual al Europol, dar au lăsat neschimbat temeiul juridic. Limitarea, în acest mod, a scopului și a conținutului regulamentului propus a fost ulterior convenită provizoriu în cursul negocierilor interinstituționale. Ca urmare, a părut necesar să fie adaptat temeiul juridic și să se întemeieze actul exclusiv pe articolul 88 alineatul (2) din TFUE, eliminând-se astfel articolul 85 alineatul (1) și articolul 87 alineatul (2) din TFUE.

Așadar, în conformitate cu articolul 41 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comisia LIBE solicită Comisiei JURI să își prezinte avizul referitor la pertinența temeiului juridic astfel modificat.

II – Articolele pertinente din tratat

Capitolul 4 („Cooperarea judiciară în materie penală”) din partea a treia titlul V din TFUE prevede, printre altele (sublinierea noastră):

Articolul 85
(fostul articol 31 din TUE)

1. Eurojust are misiunea de a susține și consolida coordonarea și cooperarea dintre autoritățile naționale de cercetare și urmărire penală în legătură cu formele grave de criminalitate care afectează două sau mai multe state membre sau care impun urmărirea penală pe baze comune, prin operațiuni întreprinse de autoritățile statelor membre și de Europol și prin informații furnizate de acestea.
În acest context, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, determină structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Eurojust. Aceste atribuții pot include:

(a) începerea de cercetări penale, precum și propunerea de începere a urmăririi penale efectuate de autoritățile naționale competente, în special cele referitoare la infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii;

(b) coordonarea cercetărilor și a urmăririlor penale prevăzute la litera (a);

(c) consolidarea cooperării judiciare, inclusiv prin soluționarea conflictelor de competență și prin strânsa cooperare cu Rețeaua Judiciară Europeană.

[1] Regulamentul (UE) 2016/794 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 mai 2016 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol) și de înlocuire și de abrogare a Deciziilor 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI și 2009/968/JAI ale Consiliului (JO L 135, 24.5.2016, p. 53).

Aceste regulamente stabilesc, de asemenea, condițiile de implicare a Parlamentului European și a parlamentelor naționale la evaluarea activităților Eurojust.

(...)

Capitolul 5 („Cooperarea polițienească”) din partea a treia titlul V din TFUE prevede, printre altele (sublinierea noastră):

Articolul 87
(fostul articol 30 din TUE)

1. Uniunea instituie o cooperare polițienească care implică toate autoritățile competente din statele membre, inclusiv serviciile de poliție, serviciile vamale și alte servicii specializate de aplicare a legii, în domeniul prevenirii sau al depistării și al cercetării infracțiunilor.

2. În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri referitoare la:

(a) colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor în domeniu, precum și schimbul de informații;

(b) sprijinirea formării profesionale a personalului, precum și cooperarea privind schimbul de personal, echipamentele și cercetarea criminalistică;

(c) tehnicile comune de investigare privind depistarea unor forme grave de criminalitate organizată.

(...)

Articolul 88
(fostul articol 30 din TUE)

1. Europol are misiunea de a susține și consolida acțiunea autorităților polițienești și a altor servicii de aplicare a legii din statele membre, precum și cooperarea acestora pentru prevenirea și combaterea criminalității grave care afectează două sau mai multe state membre, a terorismului și a formelor de criminalitate ce aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a Uniunii.

2. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Europol. Aceste atribuții pot include:

(a) colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor, precum și schimbul de informații transmise în special de autoritățile statelor membre sau de țări ori autorități terțe;

(b) coordonarea, organizarea și realizarea de acțiuni de cercetare și operative, desfășurate împreună cu autoritățile competente ale statelor membre sau în cadrul

unor echipe comune de cercetare și, după caz, în colaborare cu Eurojust.

Aceste regulamente stabilesc, de asemenea, procedura de control al activităților Europol de către Parlamentul European, la care parlamentele naționale sunt asociate.

3. *Orice acțiune cu caracter operativ a Europol trebuie desfășurată în cooperare cu autoritățile statului sau ale statelor membre al căror teritoriu este implicat și cu acordul acestora. Aplicarea măsurilor coercitive este în sarcina exclusivă a autorităților naționale competente.*

III – Jurisprudența CJUE legată de alegerea temeiului juridic

Curtea de Justiție a considerat, în mod tradițional, chestiunea temeiului juridic pertinent ca având o importanță constituțională, întrucât garantează respectarea principiului competențelor atribuite (articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană) și stabilește natura și sfera de aplicare ale competenței Uniunii[2].

În conformitate cu jurisprudența constantă, temeiul juridic al unui act al Uniunii nu depinde de convingerea unei instituții în ceea ce privește obiectivul urmărit, ci trebuie să fie determinat conform unor criterii obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul măsurii[3].

Dacă, prin analizarea unui act, se dovedește că acesta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală ori preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă[4]. Numai în cazuri excepționale, dacă se stabilește că actul urmărește simultan mai multe obiective, legate în mod indisolubil, fără ca vreunul dintre ele să fie secundar și indirect în raport cu celălalt, actul în cauză se poate baza pe diferitele temeiuri juridice corespunzătoare[5]. Acest lucru este însă posibil numai dacă procedurile prevăzute pentru temeiurile juridice respective nu sunt incompatibile cu dreptul Parlamentului European și nu îl subminează[6].

IV - Scopul și conținutul propunerii de regulament

Așa cum a fost prezentată de Comisie, propunerea de regulament urmărește să consolideze rolul Europol în combaterea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane și rolul Centrului european de combatere a introducerii ilegale de migranți, precum și să consolideze cooperarea dintre statele membre și Europol pentru prevenirea și combaterea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane.

---

[2] *Avizul 2/00 („Protocolul de la Cartagena”)*, ECLI:EU:C:2001:664, punctul 5.
[3] Cauza C-300/89, Comisia/Consiliul („Dioxid de titan”), ECLI:EU:C:1991:244, punctul 10.
[4] Ibid. punctul 30 și cauza C-137/12, Comisia/Consiliul, ECLI:EU:C:2013:675, punctul 53 și jurisprudența citată.
[5] Cauza C-300/89, punctele 13 și 17; cauza C-42/97, *Parlamentul/Consiliul*, ECLI: EU:C:1999:81, punctul 38; Avizul 2/00, punctul 23; cauza C-94/03, *Comisia/Consiliul („Convenția de la Rotterdam”)*, ECLI:EU:C:2006:2 și cauza C-178/03, *Comisia/Parlamentul și Consiliul*, ECLI:EU:C:2006:4, punctele 36 și 43.
[6] Cauza C-300/89, punctele 17-25; Cauza C-268/94, Portugalia/Consiliul, ECLI:EU:C:1996:461.

Pentru a atinge aceste obiective, Comisia a propus stabilirea unor norme privind: (a) înființarea în cadrul Europol a unui Centru european de combatere a introducerii ilegale de migranți și instituirea unui cadru de guvernanță pentru reglementarea și sprijinirea activităților acestuia („Centrul”); (b) consolidarea cooperării și a coordonării dintre statele membre, Europol și alte agenții ale Uniunii; (c) consolidarea schimbului de informații între statele membre și cu Europol; (d) punerea la dispoziția Europol a instrumentelor necesare pentru a sprijini și a consolida acțiunile autorităților competente ale statelor membre și cooperarea dintre acestea în ceea ce privește prevenirea și combaterea infracțiunilor care se încadrează în domeniul de aplicare al obiectivelor Europol; (e) consolidarea cooperării dintre Europol și țările terțe.

În acest scop, propunerea de regulament a fost inițial compusă, pe de o parte, dintr-un „regulament de sine stătător” de înființare a Centrului în cadrul Europol și de stabilire a unor norme detaliate privind componența și sarcinile acestuia, precum și dispoziții privind schimbul de informații și serviciile naționale specializate pentru prevenirea și combaterea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane. Pe de altă parte, ea conținea modificări ale Regulamentului Europol.

În cursul negocierilor interinstituționale, s-a convenit, în conformitate cu mandatele respective ale Parlamentului și ale Consiliului, să se elimine părțile din propunerea de regulament care vizează crearea unui „regulament de sine stătător” și să fie transformată, pur și simplu, într-un act de modificare a Regulamentului Europol.

Prin urmare, propunerea de regulament, așa cum a fost modificată de colegiuitori, se referă exclusiv la structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Europol. Principalele obiective ale regulamentului propus, așa cum a fost modificat și convenit provizoriu de colegiuitori, sunt în prezent următoarele: consolidarea Europol pentru a întări răspunsul autorităților de aplicare a legii la introducerea ilegală de migranți și traficul de persoane, consolidarea rolului Europol ca centru de informații în materie penală al Uniunii și ca furnizor de servicii, în special prin furnizarea unei rețele securizate pentru schimbul de date, cum ar fi aplicația de rețea pentru schimbul securizat de informații, pentru a se asigura că statele membre fac schimb de informații cu Europol și pentru a clarifica faptul că obiectivele Europol acoperă, de asemenea, în mod expres încălcările măsurilor restrictive ale Uniunii.

V – Analiză

Din cele de mai sus și din examinarea considerentelor și a dispozițiilor din partea dispozitivă a regulamentului propus, așa cum au fost convenite provizoriu de colegiuitori, rezultă că acesta a fost redus astfel încât să conțină efectiv numai modificări ale Regulamentului Europol. Prin urmare, scopul și conținutul său se referă în prezent numai la structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Europol.

În conformitate cu articolul 88 alineatul (2) din TFUE, Parlamentul și Consiliul stabilesc structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Europol prin regulamente adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție menționată mai sus, măsura trebuie, prin urmare, să se întemeieze pe un temei juridic unic, și anume cel impus de scopul sau componenta sa principală.

VI – Concluzie și recomandare

În cursul reuniunii sale din 13 octombrie 2025, Comisia pentru afaceri juridice a hotărât în unanimitate (cu 25 de voturi pentru)[7] să recomande Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne ca articolul 88 alineatul (2) din TFUE să fie singurul temei juridic pertinent pentru regulamentul propus, așa cum a fost modificat și convenit provizoriu de colegiuitori în cursul negocierilor interinstituționale.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Ilhan Kyuchyuk

[7] La votul final au fost prezenți: Ilhan Kyuchyuk (președinte), Marion Walsmann (vicepreședintă), Mario Mantovani (vicepreședinte), Lara Wolters (vicepreședintă), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding [pentru Mario Furore, deputat vizat de articolul 216 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Enikő Győri [pentru Juan Carlos Girauta Vidal, deputat vizat de articolul 216 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Mary Khan, Ana Catarina Mendes [pentru Victor Negrescu, deputat vizat de articolul 216 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Javier Moreno Sánchez [pentru Krzysztof Śmiszek, deputat vizat de articolul 216 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik [pentru Dominik Tarczyński, deputat vizat de articolul 216 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.