Výbor pre právne veci
predseda

17.10.2025

Vážený pán Javier Zarzalejos
predseda
Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci
BRUSEL

Vec: Stanovisko k právnemu základu návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zlepšení policajnej spolupráce v oblasti predchádzania prevádzačstvu a obchodovaniu s ľuďmi, ich odhaľovania a vyšetrovania a o zlepšení podpory Europolu v záujme predchádzania takýmto trestným činom a boja proti nim a o zmene nariadenia (EÚ) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Vážený pán predseda,

listom z 12. septembra 2025 ste ako predseda Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (LIBE) v súlade s článkom 41 ods. 2 rokovacieho poriadku požiadali Výbor pre právne veci (JURI) o stanovisko k vhodnosti právneho základu návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zlepšení policajnej spolupráce v oblasti predchádzania prevádzačstvu a obchodovaniu s ľuďmi, ich odhaľovania a vyšetrovania a o zlepšení podpory Europolu v záujme predchádzania takýmto trestným činom a boja proti nim a o zmene nariadenia (EÚ) 2016/794 (2023/0438(COD)) (ďalej len „navrhované nariadenie“).

Výbor JURI preskúmal uvedenú otázku na svojej schôdzi 13. októbra 2025.

I – Kontext

Výbor LIBE bol na medziinštitucionálnych rokovaniach o navrhovanom nariadení.

Navrhované nariadenie pôvodne obsahovalo po prvé nové „samostatné nariadenie“, ktorým sa okrem iného malo zriadiť Európske centrum boja proti prevádzačstvu, a po druhé cielené zmeny existujúceho mandátu Europolu (nariadenie (EÚ) 2016/794[1], ďalej len „nariadenie o

[1] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/794 z 11. mája 2016 o Agentúre Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), ktorým sa nahrádzajú a zrušujú rozhodnutia Rady

Europole“). Návrh nariadenia vychádzal z článku 85 ods. 1, článku 87 ods. 2 a článku 88 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Výbor LIBE nemenil právny základ, ktorý navrhla Komisia.

Parlament aj Rada sa vo svojich mandátoch na medziinštitucionálne rokovania rozhodli obmedziť rozsah pôsobnosti navrhovaného nariadenia na zmeny existujúceho mandátu Europolu, ale právny základ ponechali nezmenený. Na tomto obmedzení cieľa a obsahu navrhovaného nariadenia sa následne predbežne dohodli počas medziinštitucionálnych rokovaní. Javilo sa preto ako nevyhnutné upraviť právny základ a založiť akt výlučne na článku 88 ods. 2 ZFEÚ, t. j. vypustiť článok 85 ods. 1 a článok 87 ods. 2 ZFEÚ.

V súlade s článkom 41 ods. 2 rokovacieho poriadku preto výbor LIBE žiada výbor JURI, aby poskytol svoje stanovisko k vhodnosti takto zmeneného právneho základu.

II – Príslušné články zmluvy

V kapitole 4 (Justičná spolupráca v trestných veciach) hlavy V tretej časti ZFEÚ sa okrem iného uvádza (zvýraznenie doplnené):

Článok 85
(pôvodný článok 31 ZEÚ)

1. Poslaním Eurojustu je podporovať a posilňovať koordináciu a spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za vyšetrovanie a stíhanie závažnej trestnej činnosti, ktorá sa týka dvoch alebo viacerých členských štátov alebo ktorá si vyžaduje trestné stíhanie na spoločnom základe, a to na základe operácií vykonaných a informácií poskytovaných orgánmi členských štátov a Europolom.

V tejto súvislosti Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom určia prostredníctvom nariadení štruktúru, fungovanie, oblasť pôsobenia a úlohy Eurojustu. Medzi tieto úlohy môže patriť:

(a) začatie vyšetrovania trestných činov, ako aj podnetov na začatie trestného stíhania vykonávaného príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, najmä toho, ktoré sa týka trestných činov, ktoré spôsobujú ujmu finančným záujmom Únie;

(b) koordinácia vyšetrovania a trestného stíhania uvedených v písmene a);

(c) posilňovanie justičnej spolupráce vrátane riešenia sporov o právomoc a úzkej spolupráce s Európskou justičnou sieťou.

Tieto nariadenia tiež ustanovia podrobnosti účasti Európskeho parlamentu a národných parlamentov na hodnotení činnosti Eurojustu.

(...)

2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV (Ú. v. EÚ L 135, 24.5.2016, s. 53).

V kapitole 5 (Policajná spolupráca) hlavy V tretej časti ZFEÚ sa okrem iného uvádza (zvýraznenie doplnené):

Článok 87
(pôvodný článok 30 ZEÚ)

1. *Únia rozvíja policajnú spoluprácu, do ktorej sú zapojené všetky príslušné orgány členských štátov vrátane polície, colných orgánov a iných orgánov presadzujúcich výkon práva špecializovaných v oblastiach predchádzania alebo odhaľovania a vyšetrovania trestných činov.*

2. ***Na účely odseku 1 môžu Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom ustanoviť opatrenia, ktoré sa týkajú:***

   (a) zhromažďovania, uchovávania, spracúvania, analýzy a výmeny príslušných informácií;

   (b) podpory odborného vzdelávania personálu, ako aj spolupráce v oblasti výmeny personálu, v oblasti zariadenia a výskumu v kriminalistike;

   (c) spoločných techník vyšetrovania pri odhaľovaní závažných foriem organizovanej trestnej činnosti.

(...)

Článok 88
(pôvodný článok 30 ZEÚ)

1. *Poslaním Europolu je podporovať a posilňovať činnosť policajných orgánov a iných orgánov členských štátov presadzujúcich výkon práva, ako aj ich vzájomnú spoluprácu pri predchádzaní závažnej trestnej činnosti, ktorá sa týka dvoch alebo viacerých členských štátov, terorizmu a formám trestnej činnosti, ktoré zasahujú do spoločného záujmu, na ktorý sa vzťahuje politika Únie, a v boji proti nim.*

2. ***Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom určia prostredníctvom nariadení štruktúru, fungovanie, oblasť pôsobenia a úlohy Europolu. Medzi tieto úlohy môže patriť:***

   (a) zhromažďovanie, uchovávanie, spracúvanie, analýza a výmena informácií zasielaných najmä orgánmi členských štátov alebo tretích krajín alebo subjektov;

   (b) koordinácia, organizácia a uskutočňovanie vyšetrovania a operačnej činnosti vykonávanej spoločne s príslušnými orgánmi členských štátov alebo v rámci spoločných vyšetrovateľských tímov, prípadne v spojení s Eurojustom.

   Nariadenia tiež ustanovia podrobnosti kontroly činnosti Europolu Európskym parlamentom a kontroly, na ktorej sa zúčastňujú národné parlamenty.

3. *Každá operačná činnosť Europolu sa musí vykonávať v spojení a so súhlasom orgánov členského štátu, respektíve členských štátov, ktorých územia sa dotýka. Uplatňovanie donucovacích opatrení je vo výlučnej právomoci príslušných vnútroštátnych orgánov.*

III – Judikatúra Súdneho dvora EÚ o výbere právneho základu

Súdny dvor tradične považuje otázku vhodného právneho základu za otázku ústavného významu, ktorá zaručuje dodržiavanie zásady prenesených právomocí (článok 5 Zmluvy o Európskej únii) a určuje charakter a rozsah právomoci Únie[2].

Podľa ustálenej judikatúry právny základ aktu Únie nezávisí od presvedčenia inštitúcie, pokiaľ ide o sledovaný cieľ, ale musí sa určiť podľa objektívnych kritérií – medzi ktoré patrí najmä cieľ a obsah opatrenia – pričom tieto kritériá podliehajú súdnemu preskúmaniu[3].

Ak sa preskúmaním dotknutého aktu preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dva prvky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci, musí sa tento akt zakladať iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo prvok[4]. Iba výnimočne, ak sa preukáže, že akt sleduje súčasne niekoľko cieľov, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že ani jeden z nich nie je vo vzťahu k druhému sekundárny a nepriamy, môže mať takýto akt rôzne právne základy[5]. To by však bolo možné len vtedy, ak by postupy stanovené pre príslušné právne základy neboli nezlučiteľné s právom Európskeho parlamentu a toto právo neporušovali[6].

IV – Cieľ a obsah navrhovaného nariadenia

V znení, ktoré navrhla Komisia, bolo cieľom navrhovaného nariadenia posilniť úlohu Europolu v boji proti prevádzačstvu a obchodovaniu s ľuďmi a úlohu Európskeho centra boja proti prevádzačstvu, ako aj posilniť spoluprácu medzi členskými štátmi a Europolom v oblasti predchádzania prevádzačstvu a obchodovaniu s ľuďmi a boja proti nim.

Komisia navrhla, aby sa na dosiahnutie týchto cieľov stanovili pravidlá týkajúce sa: (a) zriadenia Európskeho centra boja proti prevádzačstvu pôsobiaceho v rámci Europolu a vytvorenia riadiaceho rámca na reguláciu a podporu jeho činností (ďalej len „centrum“); (b) zlepšenia spolupráce a koordinácie medzi členskými štátmi, Europolom a ostatnými agentúrami Únie, (c) posilnenia výmeny informácií medzi členskými štátmi a s Europolom; (d) poskytnutia nástrojov Europolu, ktoré sú potrebné na podporu a posilnenie činností príslušných orgánov členských štátov a ich vzájomnej spolupráce v oblasti predchádzania trestným činom, ktoré patria medzi ciele Europolu, a boja proti nim; (e) zlepšenia spolupráce medzi Europolom a tretími krajinami.

---

[2] *Stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol)*, ECLI:EU:C:2001:664, bod 5.
[3] Vec C-300/89, Komisia/Rada (oxid titaničitý), ECLI:EU:C:1991:244, bod 10.
[4] Tamže, bod 30, a vec C-137/12, Komisia/Rada, ECLI:EU:C:2013:675, bod 53, a citovaná judikatúra.
[5] Vec C-300/89, body 13 a 17; vec C-42/97, Parlament/Rada, ECLI:EU:C:1999:81, bod 38; *stanovisko 2/00*, bod 23; vec C-94/03, Komisia/Rada (Rotterdamský dohovor), ECLI:EU:C:2006:2 a vec C-178/03, Komisia/Parlament a Rada, ECLI:EU:C:2006:4, body 36 a 43.
[6] Vec C-300/89, body 17-25; vec C-268/94, Portugalsko/Rada, ECLI:EU:C:1996:461.

Na tento účel sa navrhované nariadenie pôvodne skladalo na jednej strane zo „samostatného nariadenia“, ktorým sa zriaďuje centrum v rámci Europolu a stanovujú podrobné pravidlá týkajúce sa jeho zloženia a úloh, ako aj ustanovenia o výmene informácií a vnútroštátnych špecializovaných službách na predchádzanie prevádzačstvu a obchodovaniu s ľuďmi a boj proti nim. Na druhej strane návrh obsahoval zmeny nariadenia o Europole.

Počas medziinštitucionálnych rokovaní sa v súlade s príslušnými mandátmi Parlamentu aj Rady dohodlo, že sa vypustia časti navrhovaného nariadenia zamerané na vytvorenie „samostatného nariadenia“ a zmení sa výlučne na akt, ktorým sa mení nariadenie o Europole.

Navrhované nariadenie v znení zmenenom spoluzákonodarcami sa teda týka výlučne štruktúry, fungovania, oblasti pôsobenia a úloh Europolu. Hlavné ciele navrhovaného nariadenia v znení upravenom a predbežne odsúhlasenom spoluzákonodarcami sú teraz tieto: posilniť Europol s cieľom zlepšiť reakciu na prevádzačstvo a obchodovanie s ľuďmi na úrovni presadzovania práva, posilniť úlohu Europolu ako informačného centra Únie o trestnej činnosti a ako poskytovateľa služieb, najmä poskytnutím bezpečnej siete na výmenu údajov, ako je sieťová aplikácia na zabezpečenú výmenu informácií, zabezpečiť, aby si členské štáty vymieňali informácie s Europolom, a objasniť, že ciele Europolu sa výslovne vzťahujú aj na porušovanie reštriktívnych opatrení Únie.

V – Analýza

Z uvedených skutočností a z preskúmania odôvodnení a ustanovení normatívnej časti navrhovaného nariadenia, na ktorých sa predbežne dohodli spoluzákonodarcovia, vyplýva, že tento návrh bol obmedzený tak, že v skutočnosti obsahuje len zmeny nariadenia o Europole. Jeho cieľ a obsah sa preto teraz vzťahujú len na štruktúru, fungovanie, oblasť pôsobenia a úlohy Europolu.

V súlade s článkom 88 ods. 2 ZFEÚ Parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom určia prostredníctvom nariadení štruktúru, fungovanie, oblasť pôsobenia a úlohy Europolu.

V súlade s uvedenou ustálenou judikatúrou Súdneho dvora musí byť teda opatrenie založené na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje jeho hlavný účel alebo prvok.

VI – Záver a odporúčanie

Výbor pre právne veci preto na svojej schôdzi 13. októbra 2025 jednomyseľne rozhodol (25 hlasmi za)[7], že Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci odporučí, že jediným vhodným právnym základom navrhovaného nariadenia v upravenom znení, na

[7] Prítomní na záverečnom hlasovaní: Ilhan Kyuchyuk (predseda), Marion Walsmann (podpredsedníčka), Mario Mantovani (podpredseda), Lara Wolters (podpredsedníčka), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (za Maria Furoreho podľa článku 216 ods. 7), Enikő Győri (za Juana Carlosa Girautu Vidala podľa článku 216 ods. 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (za Victora Negrescua podľa článku 216 ods. 7), Javier Moreno Sánchez (za Krzysztofa Śmiszeka podľa článku 216 ods. 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (za Dominika Tarczyńského podľa článku 216 ods. 7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.

ktorom sa predbežne dohodli spoluzákonodarcovia počas medziinštitucionálnych rokovaní, je článok 88 ods. 2 ZFEÚ.

S úctou

Ilhan Kyuchyuk