Evropski parlament
2024-2029

Odbor za pravne zadeve
predsednik

17.10.2025

Javier Zarzalejos
predsednik
Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okrepitvi policijskega sodelovanja v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in preiskovanjem tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi, o okrepitvi Europolove podpore pri preprečevanju teh kaznivih dejanj in boju proti njim ter spremembi Uredbe (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Spoštovani gospod predsednik!

V pismu, prejetem 12. septembra 2025, ste kot predsednik Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) v skladu s členom 41(2) Poslovnika Odbor za pravne zadeve (JURI) zaprosili za mnenje o ustreznosti pravne podlage predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okrepitvi policijskega sodelovanja v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in preiskovanjem tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi, o okrepitvi Europolove podpore pri preprečevanju teh kaznivih dejanj in boju proti njim ter spremembi Uredbe (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)) (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba).

Odbor JURI je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 13. oktobra 2025.

I – Ozadje

Odbor LIBE je sodeloval v medinstitucionalnih pogajanjih o predlagani uredbi.

Predlagana uredba je prvotno zajemala novo „samostojno uredbo“, med drugim za ustanovitev Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov, in ciljno usmerjene spremembe obstoječega mandata Europola (Uredba (EU) 2016/794[1], v nadaljnjem besedilu:

[1] Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za

uredba o Europolu). Predlagana uredba je temeljila na členih 85(1), 87(2) in 88(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Odbor LIBE ni spremenil pravne podlage, ki jo je predlagala Komisija.

Tako Parlament kot Svet sta se v okviru svojih mandatov za medinstitucionalna pogajanja odločila, da področje uporabe predlagane uredbe omejita na spremembe obstoječega mandata Europola, pravne podlage pa nista spremenila. Med medinstitucionalnimi pogajanji je bil o tej omejitvi cilja in vsebine predlagane uredbe nato dosežen začasni dogovor. Zato se je zdelo, da je treba pravno podlago prilagoditi in akt utemeljiti le na členu 88(2) PDEU, torej črtati člena 85(1) in 87(2) PDEU.

Odbor LIBE zato v skladu s členom 41(2) prosi odbor JURI, naj poda mnenje o ustreznosti tako spremenjene pravne podlage.

II – Relevantni členi Pogodbe

Poglavje 4 („Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah“) naslova V tretjega dela PDEU se med drugim glasi (poudarek dodan):

Člen 85
(prejšnji člen 31 PEU)

1. Naloga Eurojusta je podpirati in krepiti koordinacijo in sodelovanje nacionalnih organov, pristojnih za preiskave in pregon hudih oblik kriminala, ki se nanašajo na dve ali več držav članic ali zahtevajo skupni pregon, na podlagi postopkov, ki jih izvajajo, in informacij, ki jih pošljejo organi držav članic in Europol.
V tej zvezi Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita strukturo, delovanje, področje ukrepanja in naloge Eurojusta. Te naloge lahko zajemajo:

(a) uvedbo kazenskih preiskav, kakor tudi predlog uvedbe pregona, ki ga izvajajo pristojni nacionalni organi, zlasti v primeru kršitev finančnih interesov Unije;

(b) koordinacijo preiskav in pregona iz točke (a);

(c) krepitev pravosodnega sodelovanja, skupaj z reševanjem sporov o pristojnosti in s tesnim sodelovanjem z Evropsko pravosodno mrežo.

S temi uredbami se določijo tudi podrobnosti glede sodelovanja Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov držav članic pri ocenjevanju dejavnosti Eurojusta.

(...)

Poglavje 5 („Policijsko sodelovanje“) naslova V tretjega dela PDEU se med drugim glasi

---

sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter nadomestitvi in razveljavitvi sklepov Sveta 2009/371/PNZ, 2009/934/PNZ, 2009/935/PNZ, 2009/936/PNZ in 2009/968/PNZ (UL L 135, 24.5.2016, str. 53).

(poudarek dodan):

Člen 87
(prejšnji člen 30 PEU)

1. Unija vzpostavi policijsko sodelovanje, ki vključuje vse pristojne organe držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi službami kazenskega pregona, specializiranimi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj.

2. Za namene iz odstavka 1 lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe glede:

(a) zbiranja, hrambe, obdelave, analize in izmenjave ustreznih informacij;

(b) pomoči pri usposabljanju osebja in sodelovanja pri izmenjavi osebja, opreme in pri kriminalističnih raziskavah;

(c) skupnih preiskovalnih tehnik pri odkrivanju hudih oblik organiziranega kriminala.

(...)

Člen 88
(prejšnji člen 30 PEU)

1. Naloga Europola je podpirati in krepiti dejavnosti policijskih organov in drugih služb kazenskega pregona držav članic ter njihovo medsebojno sodelovanje pri preprečevanju hudih oblik kriminala, ki vplivajo na dve ali več držav članic, terorizma in oblik kriminala, ki vplivajo na skupni interes politike Unije, ter boju proti njim.

2. Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita strukturo, delovanje, področje ukrepanja in naloge Europola. Te naloge lahko zajemajo:

(a) zbiranje, hrambo, obdelavo, analizo in izmenjavo informacij, ki so jih posredovali predvsem organi držav članic ali tretjih držav oziroma služb;

(b) usklajevanje, organizacijo in izvajanje preiskovalnih in operativnih dejanj, ki se izvajajo skupaj s pristojnimi organi držav članic ali v okviru skupnih preiskovalnih ekip, po potrebi v povezavi z Eurojustom.

S temi uredbami se določijo tudi postopki za nadzor dejavnosti Europola, ki ga opravlja Evropski parlament skupaj z nacionalnimi parlamenti.

3. Europol mora vsa svoja operativna dejanja izvajati v povezavi in v dogovoru z organi držav članic, katerih ozemlje to zadeva. Uporaba prisilnih ukrepov je v izključni pristojnosti pristojnih nacionalnih organov.

III – Sodna praksa Sodišča Evropske unije glede izbire pravne podlage

Sodišče je vprašanje ustrezne pravne podlage tradicionalno obravnavalo kot vprašanje ustavnega pomena, ki zagotavlja skladnost z načelom prenosa pristojnosti (člen 5 Pogodbe o Evropski uniji) ter določa naravo in področje pristojnosti Unije[2].

V skladu z ustaljeno sodno prakso pravna podlaga akta Unije ni odvisna od prepričanja institucije o tem, kaj je zastavljeni cilj, temveč jo je treba določiti na podlagi objektivnih meril, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata zlasti cilj in vsebina ukrepa[3].

Če se pri preizkusu ukrepa izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od njih glavni ali prevladujoč, drugi pa stranski, mora ta ukrep temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del[4]. Le izjemoma, če se ugotovi, da ima akt več vzporednih ciljev, ki so neločljivo povezani, pri čemer eden ni drugoten in posreden glede na drugega, lahko tak akt temelji na različnih ustreznih pravnih podlagah[5]. To pa bi bilo mogoče le, če postopki, določeni za zadevne pravne podlage, niso nezdružljivi s pravico Evropskega parlamenta in je ne spodkopavajo[6].

IV – Cilj in vsebina predlagane uredbe

Cilj predlagane uredbe, kot jo je predložila Komisija, je bil okrepiti vlogo Europola v boju proti tihotapljenju migrantov in trgovini z ljudmi ter vlogo Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov, pa tudi okrepiti sodelovanje med državami članicami in Europolom pri preprečevanju tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi ter boju proti njima.

Za dosego teh ciljev je Komisija predlagala, da se določijo pravila o: (a) vzpostavitvi Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov v okviru Europola ter okvira upravljanja za reguliranje in podpiranje njegovih dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: center); (b) okrepitvi sodelovanja in usklajevanja med državami članicami, Europolom in drugimi agencijami Unije; (c) okrepitvi izmenjave informacij med državami članicami in z Europolom; (d) zagotovitvi potrebnih orodij Europolu za podporo in krepitev ukrepov pristojnih organov držav članic ter njihovega medsebojnega sodelovanja pri preprečevanju kaznivih dejanj, zajetih s cilji Europola, in boju proti njim; (e) krepitvi sodelovanja med Europolom in tretjimi državami.

V ta namen je bila predlagana uredba prvotno sestavljena iz „samostojne uredbe“ o ustanovitvi centra v okviru Europola. V njej so bila določena podrobna pravila glede njegove sestave in nalog, vsebovala pa je tudi določbe o izmenjavi informacij in nacionalnih specializiranih službah za preprečevanje tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi ter boj proti njima. Po drugi strani pa je vsebovala spremembe uredbe o Europolu.

Parlament in Svet sta se v skladu s svojima mandatoma med medinstitucionalnimi pogajanji

---

[2] Mnenje 2/00 („Kartagenski protokol“), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.
[3] Zadeva C-300/89, Komisija/Svet („Titanov dioksid“), ECLI:EU:C:1991:244, točka 10.
[4] Prav tam, točka 30, ter zadeva C-137/12, Komisija/Svet, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53 in navedena sodna praksa.
[5] Zadeva C-300/89, točki 13 in 17; zadeva C-42/97, Parlament/Svet, ECLI:EU:C:1999:81, točka 38; mnenje 2/00, točka 23; zadeva C-94/03, Komisija/Svet („Rotterdamska konvencija“), ECLI:EU:C:2006:2, in zadeva C-178/03, Komisija/Parlament in Svet, ECLI:EU:C:2006:4, točki 36 in 43.
[6] Zadeva C-300/89, točke 17–25; zadeva C-268/94, Portugalska/Svet, ECLI:EU:C:1996:461.

dogovorila, da se črtajo deli predlagane uredbe, katerih cilj je oblikovati „samostojno uredbo“, in da se predlagana uredba preoblikuje le v akt o spremembi uredbe o Europolu.

Predlagana uredba, kakor sta jo spremenila sozakonodajalca, se torej nanaša izključno na strukturo, delovanje, področje ukrepanja in naloge Europola. Glavni cilji predlagane uredbe, kakor sta jo spremenila in se o njej začasno dogovorila sozakonodajalca, so zdaj: okrepiti Europol, da se okrepi odziv organov preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj na tihotapljenje migrantov in trgovino z ljudmi, okrepiti vlogo Europola kot informacijskega vozlišča Unije in ponudnika storitev, zlasti z zagotavljanjem varne mreže za izmenjavo podatkov, zagotoviti, da države članice izmenjujejo informacije z Europolom, ter pojasniti, da cilji Europola izrecno zajemajo tudi kršitve omejevalnih ukrepov Unije.

V – Analiza

Na podlagi navedenega ter po preučitvi uvodnih izjav in določb v izvedbenem delu predlagane uredbe, o katerih sta se začasno dogovorila sozakonodajalca, izhaja, da je bila uredba skrčena, da bi dejansko vsebovala le spremembe uredbe o Europolu. Njen cilj in vsebina se torej zdaj nanašata le na strukturo, delovanje, področje ukrepanja in naloge Europola.

V skladu s členom 88(2) PDEU Parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita strukturo, delovanje, področje ukrepanja in naloge Europola.

V skladu z zgoraj navedeno ustaljeno sodno prakso Sodišča mora torej ukrep temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za njegov glavni cilj oziroma sestavni del.

VI – Sklep in priporočilo

Odbor za pravne zadeve je zato na seji 13. oktobra 2025 soglasno (s 25 glasovi za) sklenil[7], da priporoči Odboru za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, da je člen 88(2) PDEU edina ustrezna pravna podlaga za predlagano uredbo, kakor sta jo med medinstitucionalnimi pogajanji spremenila in se o njej začasno dogovorila sozakonodajalca.

S spoštovanjem!

Ilhan Kjučuk (Ilhan Kyuchyuk)

[7] Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Ilhan Kjučuk (Ilhan Kyuchyuk) (predsednik), Marion Walsmann (podpredsednica), Mario Mantovani (podpredsednik), Lara Wolters (podpredsednica), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (za Maria Furoreja na podlagi člena 216(7)), Enikő Győri (za Juana Carlosa Girauto Vidala na podlagi člena 216(7)), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (za Victorja Negrescuja na podlagi člena 216(7)), Javier Moreno Sánchez (za Krzysztofa Śmiszka na podlagi člena 216(7)), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (za Dominika Tarczyńskega na podlagi člena 216(7)), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.