Europaparlamentet
2024-2029

Utskottet för rättsliga frågor
Ordföranden

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Ordförande
Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om förstärkning av polissamarbetet för att förebygga, upptäcka och utreda migrantsmuggling och människohandel och om förstärkning av Europols stöd till förebyggande och bekämpande av sådana brott samt om ändring av förordning (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

I en skrivelse av den 12 september 2025 begärde du i enlighet med artikel 41.2 i arbetsordningen – i egenskap av ordförande för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) – att utskottet för rättsliga frågor (JURI) skulle avge ett yttrande över lämpligheten hos den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om förstärkning av polissamarbetet för att förebygga, upptäcka och utreda migrantsmuggling och människohandel och om förstärkning av Europols stöd till förebyggande och bekämpande av sådana brott samt om ändring av förordning (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)).

Vid utskottssammanträdet den 13 oktober 2025 behandlade JURI-utskottet detta ärende.

I – Bakgrund

LIBE-utskottet höll interinstitutionella förhandlingar om den föreslagna förordningen.

Ursprungligen innehöll den föreslagna förordningen dels en ny ”fristående förordning” om inrättande av bl.a. ett europeiskt centrum mot migrantsmuggling, dels riktade ändringar av Europols befintliga mandat (förordning (EU) 2016/794[1], ”Europolförordningen”). Den föreslagna förordningen baserade sig på artiklarna 85.1, 87.2 och 88.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). LIBE-utskottet ändrade inte den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.

I sina respektive mandat för interinstitutionella förhandlingar valde både parlamentet och rådet att begränsa tillämpningsområdet för den föreslagna förordningen till ändringar av Europols befintliga mandat. Däremot lämnade man den rättsliga grunden oförändrad.
En preliminär överenskommelse nåddes därefter under de interinstitutionella förhandlingarna om att begränsa syftet med och innehållet i den föreslagna förordningen på detta sätt. Till följd av detta föreföll det nödvändigt att anpassa den rättsliga grunden genom att låta rättsakten baseras enbart på artikel 88.2 i EUF-fördraget och att stryka hänvisningarna till artiklarna 85.1 och 87.2 i EUF-fördraget.

I enlighet med artikel 41.2 uppmanar LIBE-utskottet därför JURI-utskottet att yttra sig över lämpligheten i den ändrade rättsliga grunden.

II – Relevanta artiklar i fördraget

I tredje delen avdelning V kapitel 4 (Straffrättsligt samarbete) i EUF-fördraget står bland annat följande att läsa (fetstil tillagd):

Artikel 85
(f.d. artikel 31 FEU)

1. Eurojusts uppgift ska vara att stödja och stärka samordning och samarbete mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater eller som det krävs lagföring för på gemensamma grunder, på grundval av operationer som genomförs och information som lämnas av myndigheterna i medlemsstaterna och av Europol.
Europaparlamentet och rådet ska i detta hänseende, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, reglera Eurojusts struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter. Dessa uppgifter får omfatta

a) inledande av brottsutredningar och förslag till inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av de behöriga nationella myndigheterna, särskilt de som gäller brott som skadar unionens ekonomiska intressen,

b) samordning av de utredningar och lagföringsförfaranden som avses i led a,

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF (EUT L 135, 24.5.2016, s. 53).

c) stärkande av det rättsliga samarbetet, bland annat genom lösning av behörighetskonflikter och nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket.

Dessa förordningar ska även fastställa villkoren för deltagande av Europaparlamentet och de nationella parlamenten i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

(...)

I tredje delen avdelning V kapitel 5 (Polissamarbete) i EUF-fördraget står bland annat följande att läsa (fetstil tillagd):

Artikel 87
(f.d. artikel 30 FEU)

1. Unionen ska utveckla ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott.

2. Vid tillämpning av punkt 1 får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder om

a) insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information,

b) stöd till utbildning av personal samt samarbete om personalutbyte, utrustning och kriminalteknisk forskning,

c) gemensam utredningsteknik i samband med upptäckt av allvarliga former av organiserad brottslighet.

(...)

Artikel 88
(f.d. artikel 30 FEU)

1. Europols uppgift ska vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik.

2. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet reglera Europols struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter. Dessa uppgifter får omfatta

a) insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av information, särskilt från medlemsstaternas myndigheter eller från ett tredjelands myndigheter eller från utomstående organ,

b) samordning, organisering och genomförande av utredningar och operativa insatser tillsammans med medlemsstaternas behöriga myndigheter eller inom gemensamma utredningsgrupper, i förekommande fall i samverkan med Eurojust.

Dessa förordningar ska även fastställa närmare bestämmelser för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten.

3. Europols alla operativa insatser ska genomföras i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder får genomföras endast av de behöriga nationella myndigheterna.

III – Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende val av rättslig grund

Domstolen har traditionellt ansett att frågan om lämplig rättslig grund är av konstitutionell betydelse, eftersom den rör respekten för principen om tilldelade befogenheter (artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen) och fastställandet av arten och omfattningen av unionens behörighet[2].

Enligt väletablerad rättspraxis är den rättsliga grunden för en unionsakt inte avhängig av en institutions uppfattning om det eftersträvade syftet, utan den måste fastställas i enlighet med objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt rättsaktens syfte och innehåll[3].

Om bedömningen av en rättsakt visar att den har två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelen[4]. Endast undantagsvis, om det fastställs att det finns flera syften med rättsakten vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, där det ena syftet inte är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, får en sådan rättsakt grundas på de olika motsvarande rättsliga grunderna[5]. Detta skulle emellertid vara möjligt endast om de förfaranden som anges för respektive rättslig grund inte är oförenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter[6].

---

[2] Domstolens yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet), ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.
[3] Mål C-300/89, kommissionen/rådet (titandioxid), ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10.
[4] Se ovan, punkt 30 och mål C-137/12, kommissionen mot rådet, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis.
[5] Mål C-300/89, punkterna 13 och 17; mål C-42/97, parlamentet mot rådet, ECLI:EU:C:1999:81, punkt 38; yttrande 2/00, punkt 23; mål C-94/03, kommissionen mot rådet (”Rotterdamkonventionen”), ECLI:EU:C:2006:2 och mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2006:4, punkterna 36 och 43.
[6] Mål C-300/89, punkterna 17–25; mål C-268/94, Portugal mot rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

IV – Den föreslagna förordningens syfte och innehåll

I enlighet med kommissionens förslag syftar den föreslagna förordningen till att stärka Europols roll i kampen mot migrantsmuggling och människohandel och den roll som Europeiska centrumet mot migrantsmuggling spelar samt till att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och Europol när det gäller att förebygga och bekämpa migrantsmuggling och människohandel.

För att uppnå dessa mål föreslog kommissionen att det skulle fastställas regler om att a) inrätta ett europeiskt centrum mot migrantsmuggling inom Europol och en styrningsram för att reglera och stödja dess verksamhet (”centrumet”), b) öka samarbetet och samordningen mellan medlemsstaterna, Europol och andra EU-byråer. c) stärka informationsutbytet mellan medlemsstaterna och med Europol, d) ge Europol de verktyg som krävs för att stödja och stärka medlemsstaternas behöriga myndigheters åtgärder och deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa brott som omfattas av Europols mål, e) stärka samarbetet mellan Europol och tredjeländer.

I detta syfte bestod den föreslagna förordningen ursprungligen av en fristående förordning om inrättande av centrumet inom Europol och fastställande av närmare bestämmelser om dess sammansättning och uppgifter samt bestämmelser om informationsutbyte och nationella specialiserade tjänster för att förebygga och bekämpa migrantsmuggling och människohandel. Därutöver innehöll den föreslagna förordningen ändringar av Europolförordningen.

Under de interinstitutionella förhandlingarna enades man, i enlighet med parlamentets och rådets respektive mandat, om att stryka de delar av den föreslagna förordningen som syftar till att skapa en ”fristående förordning” och att omvandla den till enbart en akt om ändring av Europolförordningen.

Den föreslagna förordningen, såsom den ändrats av medlagstiftarna, rör således uteslutande Europols struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter. De viktigaste målen med den föreslagna förordningen, såsom den ändrats och preliminärt godkänts av medlagstiftarna, är nu följande: att stärka Europol för att på så sätt stärka de brottsbekämpande myndigheternas insatser mot migrantsmuggling och människohandel, att stärka Europols roll som unionens nav för brottsinformation och som tjänsteleverantör, särskilt genom att tillhandahålla ett säkert nätverk för utbyte av uppgifter, såsom nätapplikationen för säkert informationsutbyte, att säkerställa att medlemsstaterna utbyter information med Europol och att klargöra att Europols mål också uttryckligen omfattar överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

V – Analys

Som en följd av det ovan sagda och granskningen av skälen och bestämmelserna i den normativa delen av den föreslagna förordningen, som medlagstiftarna preliminärt har enats om, har förordningen bantats ned så att den i praktiken endast innehåller ändringar av Europolförordningen. Dess syfte och innehåll avser därför nu endast Europols struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter.

I enlighet med artikel 88.2 i EUF-fördraget fastställer parlamentet och rådet Europols struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter genom förordningar som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I enlighet med domstolens fasta rättspraxis som det hänvisas till ovan måste åtgärden därför ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till dess huvudsakliga syfte eller beståndsdel.

VI – Slutsats och rekommendation

Vid sitt sammanträde den 13 oktober 2025 beslutade utskottet för rättsliga frågor enhälligt (med 25 röster för)[7] att rekommendera utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att artikel 88.2 i EUF-fördraget är den enda lämpliga rättsliga grunden för den föreslagna förordningen, såsom den ändrats och preliminärt godkänts av medlagstiftarna under de interinstitutionella förhandlingarna.

Med vänlig hälsning

Ilhan Kyuchyuk

[7] Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Ilhan Kyuchyuk (ordförande), Marion Walsmann (vice ordförande), Mario Mantovani (vice ordförande), Lara Wolters (vice ordförande), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (för Mario Furore i enlighet med artikel 216.7), Enikő Győri (för Juan Carlos Girauta Vidal i enlighet med artikel 216.7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (för Victor Negrescu i enlighet med artikel 216.7), Javier Moreno Sánchez (för Krzysztof Śmiszek i enlighet med artikel 216.7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (för Dominik Tarczyński i enlighet med artikel 216.7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.