

Justitieutskottets utlåtande 2023/24:JuU30

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till 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, inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utlåtandet innehåller en reservation (C).

Prövade förslag

Kommissionens förslag 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) 754).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets prövning.....	5
Förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet	5
Reservation	14
Förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet (C)	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	15
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges Riksdag.....	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (C)

Stockholm den 29 februari 2024

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Ardan Shekarabi (S), Louise Meijer (M), Adam Martinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Sanna Backeskog (S) och Martin Melin (L).

Redogörelse för ärendet

Den 19 januari 2024 hänvisades kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förstärkning av polissamarbetet för att förebygga, upptäcka och utreda migrantsmuggling och människohandel och om förstärkning av Europol's stöd till förebyggande och bekämpande av sådana brott samt om ändring av förordning (EU) 2016/794 (COM(2023) 754) till justitieutskottet för subsidiaritetsprövning. Åttaveckorsfristen löper ut den 13 mars 2024.

Den 22 januari 2024 lämnade Justitiedepartementet en faktapromemoria där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår (2023/24:FPM29).

Förslaget som prövas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Utskottets prövning

Förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Jämför reservationen (C).

Kommissionens förslag

Bakgrund och syfte

Att förebygga och bekämpa människosmuggling och människohandel är ett prioriterat område för EU och väsentligt för att bekämpa kriminella nätverk och ta itu med irreguljär migration på ett heltäckande sätt.

I sitt tal om tillståndet i unionen i september 2023 efterlyste kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en förstärkning av EU:s verktyg för att på ett effektivt sätt motarbeta migrantsmugglingen. Smugglingen av migranter till och inom EU har ökat i omfattning och ligger bakom det ökade antalet irreguljära inresor till EU. Det uppskattas att över 90 procent av de irreguljära migranterna betalar människosmugglare i sina försök att ta sig till Europa. Denna verksamhet är mycket lönsam för kriminella nätverk. Dessutom är flera av smugglingsnätverken inblandade i annan grov organiserad brottslighet, t.ex. narkotikabrott och vapensmuggling.

Den föreslagna förordningen utgör en del i ett lagstiftningspaket om åtgärder mot människosmuggling och människohandel som kommissionen antog den 28 november 2023. Den andra delen av paketet utgörs av ett straffrättsligt direktiv om minimiregler för att förhindra och motverka underlättandet av obehörig inresa, transitering och vistelse i EU.¹ Initiativet tas även mot bakgrund av slutsatser som dragits i genomförandet av EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) och med beaktande av Europeiska revisionsrättens rekommendationer från 2021 års rapport om Europols stöd i kampen mot människosmuggling.

¹ COM(2023) 755.

Förordningsförslagets huvudsakliga innehåll

Den föreslagna förordningen syftar till att stärka såväl Europols roll som medlemsstaternas kapacitet att bekämpa människosmuggling och människohandel. Förordningens förslag kan delas upp i följande fyra övergripande områden.

Förstärkt samarbete

I artikel 3 föreslås att det Europeiska centret mot människosmuggling (EMCS) vid Europol etableras i syfte att stärka det strategiska och operativa samarbetet, samt att stärka styrningen och samordningen av arbetet mot människosmuggling och människohandel. Genom den föreslagna förordningen ges EMCS såväl strategiska som operativa uppgifter, varav vissa är nya uppgifter eller en utvidgning jämfört med vad centret gör i dag.²

Bestämmelser om sammansättningen av EMCS återfinns i artikel 4. För de strategiska uppgifterna föreslås EMCS utgöras av, utöver Europolpersonal, en representant från varje medlemsstat, en representant från Eurojust respektive Frontex samt minst en representant från samarbetet inom Empact (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) (artikel 4.1). När det gäller de operativa uppgifterna föreslås EMCS som utgångspunkt bestå av en sambandsman från varje medlemsstat placerad på Europol och utsedd att arbeta med människosmuggling samt en sambandsman från Eurojust respektive Frontex (artikel 4.3 och 4.2).

Av artikel 5 framgår EMCS strategiska uppgifter, som bl.a. består i att tillhandahålla strategiska analyser och hotbilda-bedomningar, ta fram ett ramverk för att stödja det operativa genomförandet av strategiska prioriteringar samt stödja samordning och informationsutbyte mellan berörda EU-myndigheter.

I artikel 6 anges de operativa uppgifterna för EMCS. Dessa består bl.a. i att samordna och stötta medlemsstaterna i utredningar och operativa insatser som genomförs av medlemsstaterna samt att ge administrativt och finansiellt stöd till sådana insatser. Vidare föreslås EMCS få i uppdrag att identifiera situationer där det finns behov av att inleda samarbete med tredjeland, inleda en gemensam utredning som berör fler än en medlemsstat, att bistå en medlemsstat eller ett tredjeland med särskilda operativa arbetsgrupper (Operational Task Force, OTF) och/eller operativt stöd på plats.

Förbättrat informationsutbyte

Artikel 8 innehåller regler om tillhandahållande av information till Europol och mellan medlemsstaterna. Det föreslås en utökning av medlemsstaternas skyldighet att dela information, inklusive biometrisk sådan, med Europol i ärenden som rör brottslighet med koppling till människosmuggling eller

² Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling inrättades 2016 av Europols styrelse i enlighet med artikel 11.1 s i förordning (EU) 2016/794 som ett sådant unionscentrum med specialkunskap.

människohandel. Vidare föreslås att medlemsstaterna blir skyldiga att dela relevant information med andra berörda medlemsstater och i vissa fall med tredjeland. Informationsutbytet ska ske genom Europols kanal för säkert informationsutbyte, Siena. Medlemsstaternas migrationssambandsmän placerade i tredjeländer föreslås också bli skyldiga att dela information till Europol i relevanta ärenden.

Förstärkning av medlemsstaternas kapacitet

Genom artikel 7 införs en skyldighet att inrätta särskilda funktioner inom respektive nationell brottsbekämpande myndighet med specialisering mot att förebygga, motverka och utreda människosmuggling och människohandel. Varje medlemsstat ska omedelbart efter att ha inrättat dessa funktioner informera kommissionen om detta. Den nationella funktionen föreslås ansvara för att samla in relevant information om människosmuggling och människohandel och skyndsamt dela sådan information med Europol och andra medlemsstater, i enlighet med artikel 8. Vidare ska medlemsstaterna se till att de specialiserade funktionerna har tillräckliga resurser för att på ett effektivt sätt förebygga och bekämpa denna typ av brottslighet.

Ökat stöd från Europol

I artikel 9 återfinns bestämmelser i syfte att förstärka Europols stödjande arbete gentemot medlemsstaterna. I artikeln föreslås ändringar av och införandet av nya artiklar i förordning (EU) 2016/794 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), den s.k. Europolförordningen. Bland annat föreslås artiklarna 5a och 5b införas som reglerar Europols operativa stöd till medlemsstaterna. Med artiklarna införs möjligheten att Europol, på medlemsstaternas initiativ, bistår med särskilda operativa arbetsgrupper (OTF) i syfte att genomföra underrättelseverksamhet eller utredningar under en begränsad tid. Vidare föreslås att Europol ges möjlighet att utplacera personal i medlemsländer för att ge operativt stöd på plats, på medlemsstaternas förfrågan. Utplacering av personal ska kunna användas inom ramen för komplexa och storskaliga utredningar i syfte att medlemsstaterna ska kunna dra nytta av det analytiska, operativa, tekniska, forensiska och finansiella stöd som Europol erbjuder. Europols verkställande direktör ges också möjligheten att föreslå inrättandet av operativa arbetsgrupper (OTF) och utplacering av personal. Vidare föreslås att det skapas en s.k. reservpool med experter från medlemsstaterna som ska kunna ställas till förfogande för utplacering med omedelbar verkan i syfte att erbjuda operativt stöd på plats i såväl medlemsstater som tredjeländer. De föreslagna arbetsformerna i denna del kan användas för att bekämpa människosmuggling eller människohandel, men är inte enbart begränsade till det.

Vidare föreslås ändringar för att öka samarbetet med tredjeländer, bl.a. ska sådana länder kunna delta i de operativa insatserna och utplaceringar ska kunna ske i tredjeland.

För att uppnå dessa mål föreslår kommissionen också en ökning av Europols resurser för att kunna tillgodose de operativa behoven.

Rättslig grund

Som rättslig grund anger kommissionen artiklarna 85, 87 och 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I artikel 85.1 i EUF-fördraget regleras Eurojusts uppgifter, som bl.a. är 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.

Enligt artikel 87.1 ska unionen utveckla ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande byråer som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Artikel 88.2 i EUF-fördraget fastställer att Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska 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, och 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.

Subsidiaritet och proportionalitet

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen anför inledningsvis att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, däribland att upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Enligt kommissionen kan dock de utmaningar som förslaget avser att ta itu med inte uppnås på ett effektivt sätt enbart genom åtgärder på nationell nivå eftersom allvarlig organiserad brottslighet, som människosmuggling och människohandel, ofta är av gränsöverskridande karaktär. Kriminella nätverk som är inblandade i människosmuggling karakteriseras särskilt av sin internationella, flexibla och lättrorliga natur. Utvecklingen av denna typ av säkerhetshot, drivet av den digitala utvecklingen, globaliseringen och en ökad rörlighet, motiverar därför enligt kommissionen ett ökat och effektivt stöd på EU-nivå till medlemsstaterna.

Vidare konstateras att alla medlemsstater inte har nödvändiga nationella strukturer på plats för att effektivt bekämpa människosmuggling och samarbeta med Europol. Kommissionen anser därför att det finns ett behov av åtgärder och att det är mer effektivt att komma till rätta med sådana diskrepanser på EU-nivå.

Kommissionen framför vidare att Europol är väl lämpad att erbjuda det stöd till medlemsstaterna som behövs för att mer effektivt bekämpa människosmuggling. Bland annat hänvisar kommissionen till att Europol tillhandahåller operativt stöd i realtid och har möjlighet att sammanföra relevanta partner för gemensamma insatser. Vidare kan medlemsstaterna använda sina sambandsmän vid Europol och Siena för att utbyta information och samarbeta i sina brottsutredningar. Kommissionen understryker att det utökade stödet från Europol som föreslås inte syftar till att ersätta det arbete som görs på nationell nivå.

Vidare anför kommissionen att det är nödvändigt att den strategiska styrningen och samordningen på EU-nivå stärks för att bekämpningen av människosmuggling och människohandel ska hanteras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, vilket enligt kommissionen motiverar att EMCS ges såväl strategiska som operativa uppgifter. För att bekämpa denna typ av brottslighet krävs även att informationsutbytet med Europol och mellan medlemsstaterna stärks och blir mer systematisk, vilket enligt kommissionen bl.a. motiverar de föreslagna skyldigheterna att utbyta information och att ge Europol i uppdrag att behandla biometriska uppgifter.

Regeringskansliets faktagromemoria

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) överlämnade den 22 januari 2024 en faktagromemoria (2023/24:FPM29) till riksdagen.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten anger att myndigheten ska vara nationell enhet för bl.a. Europol. Instruktionen innehåller inga närmre bestämmelser om den nationella enhetens uppgifter, eller eventuella andra skyldigheter för Polismyndigheten i förhållande till Europol. Beroende på den föreslagna EU-förordningens slutliga utformning, framför allt i delen som rör inrättandet av en särskild enhet för människosmuggling och människohandel, kan vissa följdändringar behöva göras i Polismyndighetens instruktion. Vad gäller övriga förslag ställer krav på nationella brottsbekämpande myndigheters deltagande i Europols verksamhet, bedömer regeringen att det får anses falla inom ramen för ansvar som nationell enhet att vidta de åtgärder som enligt styrande EU förordningar ankommer på den nationella enheten.

Att den nationella enheten får lämna ut uppgifter till Europol följer av 2 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Av bestämmelsen följer att personuppgifter får lämnas till bland annat Europol, om det är förenligt med svenska intressen och om mottagaren behöver uppgifterna för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Förslaget om medlemsstaternas skyldighet att dela information med Europol och andra medlemsstater rörande specifikt människosmuggling innebär en viss utvidgning av dagens generella skyldighet att förse Europol med uppgifter. Även ett sådant utvidgat uppgiftslämnande bedöms ha stöd i 2 kap. 7 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och motsvarande bestämmelser i lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Förändringen bedöms därför inte medföra några krav på lagstiftning.

De föreslagna ändringarna av Europols arbetsuppgifter rör i första hand förhållanden internt inom organisationen. Förslagen medför inte några utvidgade skyldigheter för medlemsstaterna och bedöms därför inte kräva lagändringar.

Samtliga förslag kommer att granskas ytterligare och beroende av den analysen och utvecklingen av förhandlingarna kan en förnyad bedömning av behovet av lagändringar behöva göras.

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till den föreslagna förordningens ansats att på ett mer effektivt sätt än idag skapa förutsättningar för att bekämpa människosmuggling och människohandel och anser att en högre ambitionsnivå för arbetet mot denna typ av gränsöverskridande brottslighet är motiverad. Mot bakgrund av den allvarliga situationen där människosmuggling sker i stor omfattning anser regeringen att en ökad koordinering och inrättandet av nya verktyg som kan användas inom ramen för det gemensamma arbetet kan vara befogat, givet att det står i proportion till behovet av och kostnader för insatser och beaktat kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna på området.

Under förhandlingarna om den föreslagna förordningen avser regeringen verka för att arbetet mot människosmuggling och människohandel blir mer effektivt och ändamålsenligt. För att åstadkomma detta behöver de föreslagna formerna för arbetet analyseras noggrant, bl.a. utifrån mervärde och att sakområdet särregleras i stället för att hanteras i ordinarie verksamhet. Det krävs även en närmare analys av konsekvenserna, inklusive kostnaderna, av den föreslagna styrningen av verksamhetsområdet och hur förslagen överensstämmer med rådande kompetensfördelning mellan EU och

medlemsstaterna. Regeringen kommer att efterfråga ytterligare underlag avseende dessa frågor och avser med grund i det ta ställning till om en eventuell utvidgning av Europols mandat är proportionerlig.

Regeringen anser att kostnaderna till följd av förslagen bör minimeras samt att ytterligare åtgärder mot människosmuggling och människohandel behöver fungera som komplement till andra pågående insatser. Regeringen avser i förhandlingarna verka för att ökade kostnader på EU-budgeten inte ska finansieras via marginaler utan genom omprioriteringar inom beslutade och för området relevanta program.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Regeringen delar i viss mån kommissionens bedömning om förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, men anser att såväl behovet av föreslagna åtgärder som kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna behöver klargöras och motiveras ytterligare.

Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitets-kriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsakt mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot

subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

Utskottets ställningstagande

Förslaget till förordning syftar till att stärka arbetet mot människosmuggling och människohandel. Utskottet ställer sig positivt till förslagets ansats och välkomnar att åtgärder vidtas för att på ett mer effektivt sätt än i dag bekämpa smuggling av migranter och människohandel. De säkerhetsfrågor som förslaget till förordning behandlar är av gränsöverskridande karaktär och utskottet delar kommissionens och regeringens uppfattning att frågorna är av sådan art att de inte kan lösas enskilt av varje medlemsstat. För att kunna förebygga och bekämpa de kriminella nätverk som äventyrar människors liv och säkerhet samt ta itu med den ökade irreguljära migrationen till EU krävs åtgärder på EU-nivå.

Utskottet konstaterar inledningsvis att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att det handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska genomföras, och inte om den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10:KU2 s. 13).

Enligt utskottets bedömning har förslaget i stora delar fått en utformning som är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Samtidigt anser utskottet att delar av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen och att det finns vissa brister i kommissionens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Även om samarbete mellan relevanta EU-institutioner, medlemsstaterna och tredjeländer är av avgörande betydelse i kampen mot människosmuggling och människohandel och att målen med den föreslagna förordningen inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna själva, ställer sig utskottet tveksamt till om detta i alla delar kräver en reglering på den nivå som kommissionen föreslår.

Det gäller särskilt i fråga om utökningen av Europols operativa befogenheter, framför allt förslagen om att ge Europols verkställande direktör särskilt mandat att föreslå att en operativ arbetsgrupp inrättas (kap. 4, artikel 5a, punkt 7) och utplacering av personal (kap. 4, artikel 5b, punkt 8) samt att Europol ska inrätta en s.k. reservpool av medlemsstatsexperter för utplacering från Europol för operativt stöd (kap. 4, artikel 5b, punkt 6). Utskottet anser att Europols operativa insatser och samarbete med samt stöd till medlemsstaterna i dagsläget fungerar väl och är ett omistligt inslag i den europeiska brottsbekämpningen. En utökning av Europols operativa mandat behöver

emellertid stå i proportion till de kostnader som kommer att uppstå för att tillgodose de ökade insatserna. Vidare menar utskottet att det krävs en djupare analys av vad ovan nämnda förslag närmare skulle innebära vid ett eventuellt genomförande.

Utskottet ställer sig också tveksamt till förslaget som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta särskilda avdelningar inom de nationella brottsbekämpande myndigheterna med specialisering mot att förebygga, motverka och utreda människosmuggling och människohandel (kap. 3, artikel 7). Utskottet anser att denna del av förslaget är alltför långtgående och ingriper i medlemsstaternas kompetens. Medlemsstaterna bör ges utrymme att själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas och hur den inre organisationen ska se ut. Framför allt eftersom detta kan innebära utökade kostnader för medlemsstaterna.

Enligt utskottet krävs ytterligare analys av bl.a. behovet av och mervärdet i att reglera verksamhetsområdet på det sätt som föreslås. Nödvändigheten och proportionaliteten av de föreslagna åtgärderna bör noggrant bedömas. I sammanhanget beklagar utskottet även att förslaget inte åtföljs av en konsekvensbedömning. Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla vikten av att i det fortsatta arbetet med förordningen noga överväga hur förslagets olika delar förhåller sig till subsidiaritetsprincipen och beakta kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna på området.

Sammanfattningsvis anser utskottet att förslaget i ovan angivna delar strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation

Förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet (C)

av Ulrika Liljeberg (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Människohandel och människoexploatering är brott mot mänskliga rättigheter och kan betraktas som vår tids slaveri. Brottsligheten är internationell och innebär explicit att smugla brottsoffer över gränserna för att utnyttjas i tredjeland. Denna typ av brottslighet ökar och är något som gemensamt måste bekämpas med alla till buds stående medel. Resultat kan endast uppnås genom att myndigheter samarbetar över nationsgränserna.

Det är viktigt att värna om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Jag anser dock inte att de föreslagna åtgärderna för att förstärka polissamarbetet inom Europol är av så ingripande karaktär att medlemsstaternas självbestämmande äventyras. Förslagen om att inrätta operativa arbetsgrupper och placera personal i medlemsstaterna bygger i delar på medlemsstaternas initiativ eller förfrågan och att inrätta en reservpool av experter är ett arbetssätt som tillämpas redan idag på flera områden.

Mot denna bakgrund anser jag, i likhet med kommissionen, att det finns ett behov av mer effektiva åtgärder på EU-nivå och att målet med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan snarare på grund av brottslighetens komplexa och transnationella karaktär, bättre kan uppnås på unionsnivå. Förslaget går inte heller utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen, och är enligt min mening förenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag 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) 754).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges Riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till 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) 754). Förslaget till förordning syftar till att stärka arbetet mot människosmuggling och människohandel. Riksdagen ställer sig positivt till förslaget och välkomnar att åtgärder vidtas för att på ett mer effektivt sätt än i dag bekämpa smuggling av migranter och människohandel. De säkerhetsfrågor som förslaget till förordning behandlar är av gränsöverskridande karaktär och riksdagen delar kommissionens och den svenska regeringens uppfattning att frågorna är av sådan art att de inte kan lösas enskilt av varje medlemsstat. För att kunna förebygga och bekämpa de kriminella nätverk som äventyrar människors liv och säkerhet samt ta itu med den ökade irreguljära migrationen till EU krävs åtgärder på EU-nivå.

Riksdagen konstaterar inledningsvis att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att det handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska genomföras, och inte om den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10:KU2 s. 13).

Enligt riksdagens bedömning har förslaget i stora delar fått en utformning som är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Samtidigt anser riksdagen att delar av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen och att det finns vissa brister i kommissionens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Även om samarbete mellan relevanta EU-institutioner, medlemsstaterna och tredjeländer är av avgörande betydelse i kampen mot människosmuggling och människohandel och att målen med den föreslagna förordningen inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna själva, ställer sig riksdagen tveksamt till om detta i alla delar kräver en reglering på den nivå som kommissionen föreslår.

Det gäller särskilt i fråga om utökningen av Europols operativa befogenheter, framför allt förslagen om att ge Europols verkställande direktör särskilt mandat att föreslå att en operativ arbetsgrupp inrättas (kap. 4, artikel 5a, punkt 7) och utplacering av personal (kap. 4, artikel 5b, punkt 8) samt att Europol ska inrätta en s.k. reservpool av medlemsstatsexperten för utplacering från Europol för operativt stöd (kap. 4, artikel 5b, punkt 6). Riksdagen anser att Europols operativa insatser och samarbete med samt stöd till medlemsstaterna i dagsläget fungerar väl och är ett omistligt inslag i den europeiska brottsbekämpningen. En utökning av Europols operativa mandat behöver emellertid stå i proportion till de kostnader som kommer att uppstå för att tillgodose de ökade insatserna. Vidare menar riksdagen att det krävs en

djupare analys av vad ovannämnda förslag närmare skulle innebära vid ett eventuellt genomförande.

Riksdagen ställer sig också tveksamt till förslaget som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta särskilda avdelningar inom de nationella brottsbekämpande myndigheterna med specialisering mot att förebygga, motverka och utreda människosmuggling och människohandel (kap. 3, artikel 7). Riksdagen anser att denna del av förslaget är alltför långtgående och ingriper i medlemsstaternas kompetens. Medlemsstaterna bör ges utrymme att själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas och hur den inre organisationen ska se ut. Framförallt eftersom detta kan innebära utökade kostnader för medlemsstaterna.

Enligt riksdagen krävs ytterligare analys av bl.a. behovet av och mervärdet i att reglera verksamhetsområdet på det sätt som föreslås. Nödvändigheten och proportionaliteten av de föreslagna åtgärderna bör noggrant bedömas. I sammanhanget beklagar riksdagen även att förslaget inte åtföljs av en konsekvensbedömning. Riksdagen vill mot denna bakgrund framhålla vikten av att i det fortsatta arbetet med förordningen noga överväga hur förslagets olika delar förhåller sig till subsidiaritetsprincipen och beakta kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna på området.

Sammanfattningsvis anser riksdagen att förslaget i ovan angivna delar strider mot subsidiaritetsprincipen.