



Den parlamentariska kontrollen av Europol

Sammanfattning

Utskottet har i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen granskat ett dokument från en arbetsgrupp bestående av representanter från parlamenten i Luxemburg, Slovakien och Estland samt från Europaparlamentet med ett förslag om att inrätta en gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol.

Enligt förslaget ska kontrollgruppens medlemmar utses av respektive parlament/kammare. Varje nationellt parlament får nominera två medlemmar och Europaparlamentet tio medlemmar. Enligt förslaget ska kontrollgruppen mötas två gånger per år. Ordförandeskapet ska delas mellan Europaparlamentet och det land som är ordförande i rådet.

Utskottet kan, om än med viss tvekan, acceptera förslaget. Det är dock viktigt att antalet medlemmar i kontrollgruppen inte blir fler än det föreslagna antalet, liksom att antalet ordinarie mötestillfällen per år inte blir fler än de två som föreslås. Utskottet vill också betona att kontrollen av Europol bör vara enkel, snabb och konkret samt att man motsätter sig inrättandet av en ny institution eller ett sekretariat för att bistå kontrollgruppen.

Granskade dokument

Gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol. Utkast till text från trojkans arbetsgrupp inför EU-talmanskonferensen den 23–25 april 2017.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets granskning	5
En gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol.....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

En gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 26 januari 2017

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen Falk (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S) och Runar Filper (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Talmannen har efter samråd med gruppledarna bestämt att ett dokument från Europeiska unionen om inrättande av en gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol ska behandlas av riksdagen (jfr 9 kap. 20 § riksdagsordningen). Dokumentet innehåller ett utkast till text från en arbetsgrupp (trojkan) bestående av representanter från parlamenten i Luxemburg, Slovakien och Estland samt från Europaparlamentet. Ett slutligt antagande av kontrollgruppens arbetsformer m.m. är planerat till EU-talmanskonferensen i Bratislava den 23–25 april.

Kammaren hänvisade ärendet till justitieutskottet för granskning den 11 januari 2017.

Utskottets granskning

En gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Bakgrund

Europolförordningen¹ trädde i kraft i maj 2016 och ska börja tillämpas den 1 maj 2017. Artikel 51 handlar om den gemensamma parlamentariska kontrollen. Där anges inledningsvis följande:

I enlighet med artikel 88 i EUF-fördraget ska kontrollen av Europol verksamhet utföras av Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten. Detta ska utgöra en specialinriktad gemensam parlamentarisk kontrollgrupp inrättad gemensamt av de nationella parlamenten och Europaparlamentets ansvariga utskott. Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppens organisation och arbetsordning ska fastställas av Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans i enlighet med artikel 9 i protokoll nr 1.

Vidare anges i artikeln att den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag. I artikeln listas även vilka handlingar som ska lämnas till kontrollgruppen för kännedom och med beaktande av skyldigheterna när det gäller diskretion och konfidentialitet.

Processen för att definiera kontrollgruppens arbetsformer

I slutsatserna från EU-talmanskonferensen i Luxemburg i maj 2016 föreslogs ett steg-för-steg-förfarande för att definiera kontrollgruppens arbetsformer. En arbetsgrupp (trojkan) bestående av representanter från parlamenten i Luxemburg, Slovakien och Estland samt från Europaparlamentet fick i uppdrag att ta fram ett förslag efter att ha inhämtat de övriga parlamentens synpunkter.

Trojkan skickade den 23 september 2016 ett frågeformulär till samtliga nationella parlamentet och Europaparlamentet. Trojkan ville ha svar på följande frågor:

1. Vilka ska delta i kontrollgruppen?
2. Hur många medlemmar ska gruppen ha?

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

3. Hur ofta ska gruppen ska mötas och vem/vilka ska vara ordförande?

34 parlament/kammare som representerar 25 medlemsstater och Europaparlamentet svarade på frågorna.

Utifrån svaren lade trojkan fram ett utkast till förslag den 22 november 2016 som diskuterades vid det interparlamentariska utskottsmötet i Europaparlamentet den 28 november 2016. Två ledamöter från justitieutskottet deltog vid detta möte.

Mot bakgrund av synpunkterna från de båda konsultationerna (frågeformuläret och det interparlamentariska utskottsmötet) lade trojkan fram ett kompromissförslag den 16 december 2016. Avsikten är att förslaget ska antas vid EU-talmanskonferensen i Bratislava den 23–25 april 2017. Det är denna text som behandlas i det här utlåtandet.

Som angetts ovan ska Europolförordningen börja tillämpas den 1 maj 2017.

Förslag till arbetsformer för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol

I det aktuella dokumentet redogör trojkan för hur man utifrån de synpunkter som lämnats på tidigare utkast har resonerat för att komma fram till det nu aktuella förslaget. En utgångspunkt har varit att prioritera kontrollgruppens grundläggande arbetsformer för att gruppen ska kunna sammankallas så snart som möjligt. Vidare konstaterar trojkan att den parlamentariska kontrollgruppens uppgifter anges redan i Europolförordningen och att de är specifika för Europolis funktion som samarbetsorgan i polisfrågor. Slutligen uppges att det är viktigt att säkerställa det nya organets effektivitet och funktion.

I den förklarande texten nämns också ett antal ytterligare ämnen och frågor, utöver frågan om de grundläggande formerna för kontrollgruppen, som diskuterades vid det interparlamentariska utskottsmötet i Europaparlamentet den 28 november 2016. Det handlar t.ex. om behovet av att inrätta ett sekretariat för kontrollgruppen liksom underutskott och arbetsgrupper. Trojkan anser att dessa frågor faller inom ramen för de procedurregler som kontrollgruppen själv ska besluta om efter det att den har konstituerats.

Efter detta resonemang föreslås följande arbetsformer för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen:

1. Med hänsyn till behovet av att säkerställa expertis i sakfrågor ska medlemmarna i kontrollgruppen utses individuellt av respektive parlament/kammare. Det rekommenderas att man utnyttjar det ansvariga sakutskottet i parlamentet/kammaren och att medlemmarna ges ett längre mandat för att säkerställa den långsiktiga kontinuiteten i gruppen.
2. Varje nationellt parlament får nominera två medlemmar till kontrollgruppen. I länder med tvåkammarsparlament får varje kammare rätt att nominera en medlem vardera, om de inte kommer

- överens om annat. Europaparlamentet får utse tio medlemmar till kontrollgruppen.
3. Ordförandeskapet i kontrollgruppen ska delas mellan Europaparlamentet och parlamentet i det land som innehar det roterande rådsordförandeskapet.
 4. Kontrollgruppen ska ha två möten om året. Det första halvåret ska mötet hållas i det land som är ordförande i rådet. Det andra halvåret ska kontrollgruppen sammanträda i Europaparlamentet. Vid behov kan ordförandeskapet sammankalla till ett extra möte för att hantera brådskande frågor och frågor som inte rimligen kan inkluderas i de ordinarie mötenas dagordning.

Avslutningsvis rekommenderas att ett konstituerande möte hålls så snart som möjligt så att kontrollgruppen kan anta sina procedurregler och därefter påbörja sitt arbete under andra halvåret 2017.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet hänvisa till vad man tidigare anfört om den parlamentariska kontrollen av Europol (utl. 2010/11:JuU21 s. 10 f.). Utskottet ansåg att det är viktigt att det finns en parlamentarisk övervakning av verksamhet som är inriktad mot brottsbekämpning, inte minst eftersom denna typ av verksamhet ofta riskerar att inkräkta på medborgarnas grundläggande rättigheter och friheter, t.ex. skyddet för den personliga integriteten. Detta gäller även Europol. Enligt utskottet är det viktigt med en parlamentarisk kontroll av att balansen mellan åtgärder för att skydda medborgarna och åtgärder till skydd för den enskildes rättigheter upprätthålls.

Utskottet vidhåller även sin uppfattning när det gäller formerna för kontrollen och anser att denna bör vara enkel, snabb och konkret, och att det inte bör inrättas några nya myndigheter för detta ändamål. Kontrollen bör i huvudsak vara inriktad på att följa upp resultat och strategier, snarare än att vara inriktad på kontroll av enskilda beslut.

När det gäller det nu aktuella förslaget till arbetsformer för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol kan utskottet, om än med viss tvekan, acceptera detta. Förslaget är i huvudsak förenligt med vad utskottet tidigare uttryckt t.ex. om att kontrollen bör vara enkel, snabb och konkret liksom att inga nya institutioner bör inrättas för ändamålet. Utskottet står fast vid denna uppfattning och vill understryka vikten av att den parlamentariska kontrollgruppen inte utvecklas till en oproportionerligt stor och kostsam verksamhet. Med detta som utgångspunkt vill utskottet framföra följande synpunkter på förslaget.

I likhet med vad trojkan föreslår angående frågan om representation i kontrollgruppen anser utskottet att det, med hänsyn till behovet av att säkerställa expertis i sakfrågor, är rimligt att varje parlament/kammare får avgöra vilka som ska ingå i kontrollgruppen. Som utskottet tidigare uttalat är

det naturligt att de nationella parlamenten (och Europaparlamentet) representeras av företrädare för det sakutskott som har ansvar för polisiära frågor. De nationella parlamentens insyn i Europol kan dessutom bidra till att trygga legitimiteten i det europeiska samarbetet, särskilt inom området för polisiärt samarbete. Utskottet instämmer även i trojkans bedömning att medlemmarna bör väljas för en längre period för att garantera kontinuitet i arbetet.

När det gäller antalet medlemmar i kontrollgruppen är det utskottets uppfattning att gruppen inte bör vara för stor eftersom det kan ha en negativ inverkan på effektiviteten i arbetet. Utskottet vill betona vikten av att kontrollgruppen blir ett effektivt och resultatinkänt organ som tar en aktiv roll i granskningen av Europolis verksamhet med inriktning på att följa upp resultat och strategier. Med rätt sammansättning och en väl avvägd storlek bör kontrollgruppen dessutom kunna utföra sina granskningar utan att det medför några stora kostnader för unionens skattebetalare.

Enligt det nu aktuella förslaget ska varje nationellt parlament ha rätt att nominera två medlemmar till kontrollgruppen. Utskottet står bakom förslaget och anser att det är väl avvägt för att uppnå effektivitet och samtidigt spegla parlamentens sammansättning och dess politiska mångfald på ett rättvist sätt. Förslaget tillgodoser även de parlament som har två kammare och som därmed kan nominera en medlem per kammare. Utskottet motsätter sig ett högre antal medlemmar.

Trojkan föreslår att Europaparlamentet ska få nominera tio medlemmar till kontrollgruppen. Det är en ökning med fyra medlemmar jämfört med det första förslaget som presenterades den 28 november 2016. Även om utskottet ansåg att sex medlemmar var ett rimligt antal kan utskottet, om än motvilligt, acceptera ökningen till tio medlemmar. Det är dock viktigt att antalet inte ökar ytterligare, eftersom detta skulle kunna ha en negativ inverkan på effektiviteten i arbetet. Mot bakgrund av att Europolis uppgift i första hand är att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och underlätta deras möjlighet att samarbeta är det enligt utskottet också rimligt att medlemsstaterna har en större representation i kontrollgruppen än Europaparlamentet.

När det gäller mötesfrekvensen föredrar utskottet den tidigare föreslagna ordningen med ett möte per år samt möjlighet att vid behov kalla till ett extra möte. Att öka antalet ordinarie möten till två per år ligger inte i linje med utskottets uppfattning att granskningen bör genomföras på ett enkelt sätt utan att det genererar onödiga merkostnader. Samtidigt konstaterar utskottet att det från flera medlemsstater framförts att ett möte per år inte skulle vara tillräckligt. Mot denna bakgrund kan utskottet ändå acceptera det nya förslaget.

Vidare noterar utskottet förslaget om ett delat ordförandeskap mellan Europaparlamentet och parlamentet i det land som är ordförande i rådet. Om kontrollgruppen kommer att träffas två gånger per år har utskottet inga invändningar mot att mötena under det första halvåret hålls i de nationella

parlamenten och under det andra halvåret i Europaparlamentet, men vill åter betona att Europols uppgift är att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

Avslutningsvis vill utskottet tydliggöra att det starkt motsätter sig att det inrättas en ny institution eller ett nytt sekretariat för ändamålet att granska Europols verksamhet. Detta är visserligen inte något som berörs i det nu aktuella förslaget, men utskottet känner sig ändå påkallat att uttrycka sin ståndpunkt mot bakgrund av de synpunkter som fördes fram vid det interparlamentariska utskottsmötet i Europaparlamentet i november 2016.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol. Utkast till text från trojkans arbetsgrupp inför EU-talmanskonferensen den 23–25 april 2017.