



Den parlamentariska kontrollen av Europol – reviderat förslag

Sammanfattning

Utskottet har i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen granskat ett dokument från det slovakiska ordförandeskapet i EU-talmanskonferensen, med ett reviderat förslag om att inrätta en gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol. Utskottet har granskat ett tidigare förslag (utl. 2016/17:JuU23).

Utskottet kan acceptera det reviderade förslaget, även om det när det gäller antalet medlemmar i den parlamentariska kontrollgruppen går i fel riktning jämfört med det tidigare förslaget. Utskottet uttrycker även förståelse för att man i de fortsatta förhandlingarna kan komma fram till olika lösningar som inte i alla detaljer överensstämmer med de synpunkter som utskottet framför i detta och det tidigare utlåtandet. Det är dock viktigt att man hela tiden strävar mot att den parlamentariska kontrollen i så stor utsträckning som möjligt ska uppfylla de krav som utskottet har ställt upp, dvs. att kontrollen 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.

Granskade dokument

Gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol. Utkast till text från det slovakiska ordförandeskapet i EU-talmanskonferensen inför konferensen den 23–24 april 2017.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets granskning	5
En gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol.....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

En gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 20 april 2017

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), 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), Richard Jomshof (SD), Stefan Nilsson (MP) och Sultan Kayhan (S).

Redogörelse för ärendet

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 (jämför 9 kap. 20 § riksdagsordningen). Dokumentet innehåller ett utkast till text från det slovakiska ordförandeskapet i EU-talmanskonferensen. Kammaren hänvisade ärendet till justitieutskottet för granskning den 19 april 2017.

Det aktuella förslaget är en reviderad version av ett tidigare förslag som togs fram av en arbetsgrupp (trojkan) bestående av representanter från parlamenten i Luxemburg, Slovakien och Estland samt från Europaparlamentet. Justitieutskottet granskade det tidigare förslaget (utl. 2016/17:JuU23).

Ett slutligt antagande av kontrollgruppens arbetsformer m.m. är planerat till EU-talmanskonferensen i Bratislava den 23–24 april.

Utskottets granskning

En gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Bakgrund

Gemensam parlamentarisk kontroll av Europol

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 Europols 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 parlament och Europaparlamentet. Trojkan ville ha svar på följande frågor:

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.

1. Vilka ska delta i kontrollgruppen?
2. Hur många medlemmar ska gruppen ha?
3. Hur ofta ska gruppen mötas och vem/vilka ska vara ordförande?

Det var 34 parlament/kammare som representerar 25 medlemsstater och Europaparlamentet som 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 var att förslaget skulle antas vid EU-talmanskonferensen i Bratislava den 23–25 april 2017². Som framgått granskade justitieutskottet förslaget (utl. 2016/17:JuU23).

Därefter har det förts bilaterala diskussioner bl.a. mellan trojkan och fyra nationella parlament som skickat in ändringsförslag gällande trojkans förslag. Trojkan har dock valt att inte presentera något nytt förslag.

I stället har nu det slovakiska ordförandeskapet i EU-talmanskonferensen presenterat ett reviderat förslag där hänsyn har tagits till de synpunkter som inkommit från bl.a. det tyska parlamentet. Man önskar synpunkter på förslaget senast den 19 april 2017.

Avsikten är alltså att besluta om formerna för den parlamentariska kontrollen av Europol vid EU-talmanskonferensen i Bratislava den 23–24 april 2017.

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

Förslag till arbetsformer för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol

Det tidigare förslaget

En av trojkans utgångspunkter var att prioritera kontrollgruppens grundläggande arbetsformer för att gruppen ska kunna sammankallas så snart som möjligt. Vidare konstaterade trojkan att den parlamentariska kontrollgruppens uppgifter anges redan i Europolförordningen och att de är specifika för Europolis funktion som samarbetsorgan i polisfrågor. Det var enligt trojkan även viktigt att säkerställa det nya organets effektivitet och funktion.

I en förklarande text nämndes ytterligare ett antal ämnen och frågor, utöver frågan om de grundläggande formerna för kontrollgruppen, som diskuterades vid det interparlamentariska utskottsmötet i Europaparlamentet den 28 november 2016. Det handlade t.ex. om behovet av att inrätta ett sekretariat för kontrollgruppen liksom underutskott och arbetsgrupper. Trojkan ansåg att

² EU-talmanskonferensen i Bratislava är numera planerad till den 23-24 april 2017.

dessa frågor faller inom ramen för de procedurregler som kontrollgruppen själv ska besluta om efter det att den har konstituerats.

Efter detta resonemang föreslogs 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 tvåkamarparlament 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 rekommenderades att ett konstituerande möte ska hållas så snart som möjligt så att kontrollgruppen kan anta sina procedurregler och därefter påbörja sitt arbete under andra halvåret 2017.

Det reviderade förslaget

Det slovakiska ordförandeskapet i EU-talmanskonferensen har nu presenterat ett reviderat förslag. De föreslagna ändringarna är i huvudsak följande:

- Om det är möjligt ska medlemmarna i den parlamentariska kontrollgruppen nomineras för hela sin parlamentariska mandatperiod.
- Varje nationellt parlament ska ha rätt att nominera upp till 4 ledamöter (2 per kammare i tvåkamarparlament). Europaparlamentet ska ha rätt att nominera upp till 16 ledamöter till gruppen. Antalet ledamöter som nomineras från varje parlament/kammare ska dock inte påverka balansen mellan parlamenten/kammarna. Varje parlament/kammare får även nominera ersättare som ska träda in om ordinarie medlemmar i gruppen inte kan närvara.
- Fler än ett extrainsatt möte – utöver de två ordinarie mötena – kan sammankallas vid behov om Europaparlamentet och ordförandelandet så beslutar eller om en tredjedel av parlamenten/kammarna enas om det.
- En översyn av den parlamentariska kontrollgruppens utformning m.m. bör genomföras två år efter dess första möte.

När det gäller de närmare arbetsformerna, t.ex. inrättande av sekretariat, underutskott och arbetsgrupper, föreslås ingen ändring utan detta bör alltså vara en fråga som den parlamentariska kontrollgruppen själv får besluta om efter det att den har konstituerats.

Tidigare behandling

Utskottet granskade i januari 2017 det tidigare förslaget till en parlamentarisk kontrollgrupp för Europol (utl. 2016/17:JuU23).

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

När det gällde det aktuella förslaget till arbetsformer för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol kunde utskottet, om än med viss tvekan, acceptera detta. Förslaget var 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 stod fast vid denna uppfattning och ville understryka vikten av att den parlamentariska kontrollgruppen inte utvecklas till en oproportionerligt stor och kostsam verksamhet. Med detta som utgångspunkt framförde utskottet bl.a. följande synpunkter på förslaget.

Det är rimligt att varje parlament/kammare får avgöra vilka som ska ingå i kontrollgruppen och att medlemmarna bör väljas för en längre period för att garantera kontinuitet i arbetet.

När det gäller antalet medlemmar i kontrollgruppen var det utskottets uppfattning att gruppen inte bör vara för stor eftersom det kan ha en negativ inverkan på effektiviteten i arbetet. Utskottet ville betona vikten av att kontrollgruppen blir ett effektivt och resultatorienterat organ som tar en aktiv roll i granskningen av Europols verksamhet med inriktning på att följa upp resultat och strategier. Med rätt sammansättning och en väl avvägd storlek borde kontrollgruppen dessutom kunna utföra sina granskningar utan att det medför några stora kostnader för unionens skattebetalare. Utskottet ställde sig bakom förslaget att varje nationellt parlament ska ha rätt att nominera två medlemmar till kontrollgruppen och ansåg att det var väl avvägt för att uppnå effektivitet

och samtidigt spegla parlamentens sammansättning och dess politiska mångfald på ett rättvist sätt. Utskottet motsatte sig ett högre antal medlemmar.

Utskottet ansåg att sex medlemmar var ett rimligt antal när det gäller ledamöter från Europaparlamentet, men man kunde motvilligt acceptera upp till tio medlemmar. Det var dock enligt utskottet viktigt att antalet inte ökar ytterligare, eftersom detta skulle kunna ha en negativ inverkan på effektiviteten i arbetet. Mot bakgrund av att Europols 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 föredrog utskottet en tidigare föreslagen ordning med ett möte per år samt möjlighet att vid behov kalla till ett extra möte. Att öka antalet ordinarie möten till två per år låg enligt utskottet inte i linje med uppfattningen att granskningen bör genomföras på ett enkelt sätt utan att det genererar onödiga merkostnader. Samtidigt konstaterade utskottet att det från flera medlemsstater framförts att ett möte per år inte skulle vara tillräckligt. Mot denna bakgrund kunde utskottet ändå acceptera det nya förslaget. Utskottet hade därvid inga invändningar mot att mötena under det första halvåret hålls i de nationella parlamenten och under det andra halvåret i Europaparlamentet, men ville åter betona att Europols uppgift är att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

Avslutningsvis ville utskottet tydliggöra att det starkt motsätter sig att det inrättas en ny institution eller ett nytt sekretariat för ändamålet att granska Europols verksamhet.

Utskottets ställningstagande

När det gäller det nu aktuella förslaget vidhåller utskottet alltså sin tidigare uppfattning när det gäller formerna för den parlamentariska kontrollen av Europol och anser således att denna bör vara enkel, snabb och konkret och att det inte bör inrättas några nya myndigheter eller institutioner 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.

Det reviderade förslaget går enligt utskottets bedömning i fel riktning när det gäller antalet medlemmar i den parlamentariska kontrollgruppen. Som framkommit innebär det reviderade förslaget att antalet medlemmar utökas till upp till 4 medlemmar per land samt upp till 16 medlemmar från Europaparlamentet. En sådan utökning riskerar att få en negativ inverkan på effektiviteten i kontrollgruppens arbete.

Samtidigt kan utskottet ha förståelse för att vissa medlemsstater, t.ex. beroende på hur landets polisverksamhet är organiserad eller hur den parlamentariska situationen ser ut, kan ha behov av representation av fler än två ledamöter. Den föreslagna ordningen att de nationella parlamenten ska kunna nominera *upp till* fyra medlemmar utan att det ska påverka jämlikheten

mellan parlamenten innebär också att ett parlament kan avstå från att nominera fler än två medlemmar utan att förlora i inflytande. Det finns således även enligt det reviderade förslaget en möjlighet att hålla nere antalet medlemmar i kontrollgruppen. Utskottet vill därför inte helt motsätta sig förslaget att varje nationellt parlament ska ha rätt att nominera upp till fyra ledamöter. När det införs en möjlighet för de nationella parlamenten att nominera fler medlemmar i kontrollgruppen har utskottet också viss förståelse för att även Europaparlamentet ges en möjlighet att nominera ytterligare några medlemmar. Det är dock viktigt att man i så stor utsträckning som möjligt strävar efter att hålla nere det totala antalet medlemmar så att den parlamentariska kontrollgruppen inte utvecklas till en oproportionerligt stor, ineffektiv och kostsam verksamhet.

När det gäller mötesfrekvensen har utskottet tidigare uttalat att man kan acceptera två ordinarie möten per år samt att ordförandeskapet vid behov kan sammankalla till ett extra möte för att hantera brådskande frågor och frågor som inte rimligen kan inkluderas i de ordinarie mötenas dagordning. Även här låg utskottets utgångspunkt att granskningen bör genomföras på ett enkelt sätt utan att det genererar onödiga merkostnader till grund för utskottets uppfattning. Den nu föreslagna ändringen innebär att det ska vara möjligt att hålla fler än ett extra möte per år. Mot bakgrund av att extra möten alltså endast ska hållas om det finns behov av det för att hantera brådskande frågor och frågor som inte rimligen kan inkluderas i de ordinarie mötenas dagordning kan utskottet acceptera även det nya förslaget.

Utskottet har inte något att erinra mot att även en tredjedel av parlamenten/kamrarna, under de ovan nämnda förutsättningarna, ska kunna sammankalla till ett extra möte.

Utskottet anser att det är viktigt med kontinuiteten i den parlamentariska kontrollgruppens arbete och kan därför ställa sig bakom förslaget att medlemmarna i den parlamentariska kontrollgruppen, om det är möjligt, nomineras för hela sin parlamentariska mandatperiod.

Vidare är utskottet positivt till förslaget att man ska göra en översyn av den parlamentariska kontrollgruppens utformning m.m. två år efter dess första möte.

Utskottet noterar också med tillfredsställelse att inte heller det reviderade förslaget innehåller något förslag om att inrätta en ny institution eller ett sekretariat för att bistå kontrollgruppen.

Avslutningsvis vill utskottet uttrycka förståelse för att man i de fortsatta förhandlingarna kan komma fram till olika lösningar som inte i alla detaljer överensstämmer med de synpunkter som utskottet här framfört. Det är dock viktigt att man hela tiden strävar mot att den parlamentariska kontrollen i så stor utsträckning som möjligt ska uppfylla de krav som utskottet har ställt upp.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Ordförandeskapets kompromissförslag om formerna för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol