

Justitieutskottets betänkande 2023/24:JuU32

Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

I redogörelsen presenteras verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och den svenska delegationens arbete under 2023. Eftersom riksdagen under våren 2023 var ordförandeparlament i det interparlamentariska samarbetet inom EU med anledning av Sveriges EU-ordförandeskap innehåller redogörelsen även ett avsnitt om delegationens förberedelser och genomförande av detta.

Behandlade förslag

Redogörelse 2023/24:Europol1 Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Redogörelsen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023

Riksdagen lägger redogörelse 2023/24:Europol1 till handlingarna.

Stockholm den 16 maj 2024

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Ardan Shekarabi (S), Adam Marttinen (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), Rasmus Ling (MP), Martin Melin (L), Sanna Backeskog (S) och Fredrik Kärrholm (M).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet redogörelse 2023/24:Europol1 Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023.

Den 11 oktober 2022 valde riksdagen fyra ledamöter och fyra suppleanter till riksdagens delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol (The Europol Joint Parliamentary Scrutiny Group, i fortsättningen JPSG) för mandatperioden 2022–2026. Detta är den femte redogörelsen som delegationen har överlämnat till riksdagen.

I redogörelsen presenteras bakgrunden till att kontrollgruppen skapades, hur den politiska övervakningen av Europol går till och en beskrivning av kontrollgruppens verksamhet under 2023 samt delegationens arbete som medordförande för JPSG första halvåret 2023.

Inga motioner har väckts i ärendet.

Utskottets överväganden

Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Bakgrund

Europol

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) inledde sin verksamhet i slutet av 1990-talet med grund i Europolkonventionen. Sverige tillträdde denna konvention 1997. Europolns målsättning är att stödja och stärka medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters insatser och ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig och gränsöverskridande brottslighet, terrorism och former av brottslighet som påverkar ett gemensamt intresse som omfattas av EU:s politik. Verksamheten består bl.a. i att

- samla in, analysera och utbyta information
- samordna utredningar och operativa insatser
- utarbeta hotbildsbedömningar
- tillhandahålla specialiserad utbildning.

Europolkonventionen ersattes 2009 av ett rådsbeslut, och Europol ombildades då till en EU-myndighet. Med grund i Lissabonfördraget antogs sedermera 2016 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794, den s.k. Europolförordningen, som ersatte rådsbeslutet om Europol från 2009. Förordningen tillämpas sedan den 1 maj 2017. Den 28 juni 2022 trädde en reviderad Europolförordning i kraft.

Den parlamentariska övervakningen av Europol

De nationella parlamenten deltar i den politiska övervakningen av Europol i enlighet med artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Där anges att närmare bestämmelser för den kontroll av Europolns verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten ska fastställas i de förordningar som reglerar Europolns struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter.

På grundval av artikel 88 i EUF-fördraget antogs Europolförordningen, som ersatte rådsbeslutet om Europol från 2009. I artikel 51 i Europolförordningen anges att en specialinriktad gemensam parlamentarisk kontrollgrupp ska inrättas av de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag, inbegripet konsekvenserna av denna verksamhet för människors grundläggande fri- och rättigheter.

Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol etablerades genom ett beslut vid EU-talmanskonferensens möte i april 2017.

Kontrollgruppen förväntades enas om sina arbetsformer mer i detalj och anta en arbetsordning vid sitt konstituerande möte men lyckades enas om en arbetsordning först vid mötet därefter, i mars 2018. En översyn av arbetsordningen genomfördes i september 2019. I oktober 2021 antog kontrollgruppen ytterligare ändringar i arbetsordningen.

Kontrollgruppens uppgifter

Europolförordningen ger en allmän beskrivning av kontrollgruppens uppgifter. Kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag, inbegripet vad avser konsekvenserna av denna verksamhet för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter. Genom förordningen ges kontrollgruppen befogenhet att begära att ledande befattningshavare för Europol ska inställa sig för att diskutera allmänna frågor som rör Europols verksamhet. Den europeiska datatillsynsmannen (European Data Protection Supervisor, EDPS) ska på begäran och minst en gång per år inställa sig för att diskutera allmänna frågor som rör skyddet av fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter. Kontrollgruppen får även bjuda in andra berörda personer till sina möten om det är lämpligt.

Europol har också en reglerad informationsskyldighet gentemot JPSG och ska överlämna ett antal angivna handlingar och handlingstyper till denna kontrollgrupp. Kontrollgruppen ska också rådfrågas om Europols fleråriga programplanering. Vidare får JPSG sammanställa sammanfattande slutsatser om den politiska övervakningen och överlämna dessa slutsatser till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Förordningen anger även att två företrädare för kontrollgruppen ska bjudas in att delta i två ordinarie Europolstyrelsemöten per år som observatörer utan rösträtt för att diskutera frågor av politiskt intresse.

Bestämmelserna om kontrollgruppens uppgifter utvidgades något genom den reviderade Europolförordning som trädde i kraft i juni 2022. Revideringen innebär bl.a. en ökad rapporteringsskyldighet för Europol gentemot kontrollgruppen och att gruppen ska inrätta ett rådgivande forum för grundläggande rättigheter som på begäran ska bistå gruppen med oberoende rådgivning. JPSG ska besluta om det rådgivande forumets sammansättning, dess arbetsmetoder och hur information ska översändas till forumet (se vidare nedan).

I den arbetsordning som kontrollgruppen antagit regleras gruppens interna organisation och arbete mer i detalj. I den anges bl.a. att varje nationellt parlament ska representeras av upp till fyra ledamöter. Vidare anges att kontrollgruppen ska ledas gemensamt av parlamentet i den medlemsstat som innehar rådsordförandeskapet och Europaparlamentet, vilket företräds av ordföranden för det ansvariga utskottet. Konstellationen benämns medordföranden. Kontrollgruppens sekretariat ska tillhandahållas av ordförandeskapstrojkan (delegationsordföranden från det innevarande, kommande, respektive föregående ordförandeparlamentet och Europaparlamentet) och ha till uppgift att bistå medordföranden och trojkan. Enligt arbetsordningen ska kontrollgruppen träffas två gånger per år, på våren i parlamentet i rådsordförandelandet och på hösten i Europaparlamentet i Bryssel.

Arbetsordningen innehåller också en möjlighet för kontrollgruppens ledamöter att ställa muntliga och skriftliga frågor till Europol som får ställas vid sidan av möten och oberoende av frågorna på dagordningen. Vidare anges att två ledamöter från kontrollgruppen ska fungera som representanter med rätt att delta vid Europols styrelses möten för den tidsperiod kontrollgruppen bestämmer. Slutligen innehåller arbetsordningen en möjlighet för JPSG-delegationen att föreslå att arbetsordningen ses över. Sådana förslag inklusive motivering ska skickas skriftligen till kontrollgruppens medordförande och trojka samt spridas till samtliga delegationer. Trojkan avgör om ett förslag att se över arbetsordningen ska föras upp på dagordningen för det första eller andra JPSG-mötet efter att förslaget har översänts.

I oktober 2023 lämnade JPSG:s medordförande ett förslag till ändring av arbetsordningen för att inrätta det rådgivande forum för grundläggande rättigheter som följer av den reviderade Europolförordningen. Förslaget har utarbetats av en arbetsgrupp inom JPSG och innehåller bestämmelser om forumets sammansättning, utnämning och övergripande arbetsformer.

Huvuddragen i JPSG:s verksamhet under 2023

Under 2023 hölls som brukligt två möten i kontrollgruppen. Båda mötena ägde rum fysiskt, vilket var första gången sedan coronapandemin bröt ut våren 2020. Vårmötet ägde rum i riksdagen i Stockholm i mars, och i september hölls mötet i Europaparlamentet i Bryssel. Mötena ägnades åt sedvanliga rapporter från Europols ledning om byråns respektive styrelsens verksamhet under de senaste sex månaderna. I vanlig ordning rapporterade också Europeiska data-tillsynsmannen om sin tillsyn av Europols behandling av personuppgifter. Vid höstmötet deltog även Europols dataskyddsombud respektive byråns nytillträdde ombud för grundläggande rättigheter för att rapportera om sina verksamheter.

Andra frågor som diskuterades vid JPSG:s möten under året är bl.a. kampen mot människohandel, Europols operativa stöd till medlemsstaterna, ekonomisk och finansiell brottslighet inklusive korrruption, bekämpande av sexuella övergrepp mot barn online samt säkerheten vid de europeiska

hamnarna och kampen mot narkotikasmuggling. JPSG fortsatte även att diskutera kriget i Ukraina och den påverkan det har på säkerheten och den organiserade brottsligheten i EU.

Under året har JPSG också fortsatt arbetet med det rådgivande forum för grundläggande rättigheter som JPSG ska inrätta. Det arbetet har bedrivits inom ramen för en arbetsgrupp inom JPSG och i enlighet med den process som förankrades vid JPSG:s möte i oktober 2022. Arbetsgruppen enades i oktober 2023 om ett förslag till ändring av arbetsordningen för att inrätta forumet. JPSG:s medordförande har översänt förslaget till samtliga JPSG-delegationer. Kontrollgruppen tog ställning till förslaget vid JPSG:s möte i februari 2024.

Riksdagsdelegationens verksamhet 2023

Delegationens verksamhet under 2023 fokuserades i stor utsträckning på att genomföra medordförandeskapet för JPSG inklusive mötet i riksdagen våren 2023 och att delta i arbetet med att ta fram ett förslag om det rådgivande forum för grundläggande rättigheter som JPSG ska inrätta.

Dessa två uppgifter innebar att delegationen under året sammanträdde vid totalt tolv tillfällen, vilket är oftare än vad som varit fallet tidigare år. Övriga dagordningspunkter på delegationens sammanträden var bl.a. delegationens redogörelse och förberedelser inför JPSG:s möte hösten 2023.

Delegationens ledamöter i justitieutskottet återrapporterade muntligen till utskottet efter JPSG:s möten.

I februari 2023 genomförde delegationen ett studiebesök vid Europols högkvarter i Haag. Syftet med besöket var att delegationen skulle få en fördjupad kunskap om Europols organisation och verksamhet. Besöket motiverades även av delegationens ansvar som medordförande för JPSG våren 2023 och värd för JPSG:s möte i riksdagen i mars. Delegationens önskemål om att genomföra ett studiebesök sammanföll med att Europol på eget initiativ kontaktade delegationssekretariatet med ett erbjudande om att genomföra ett studiebesök. Programmet för besöket omfattade bl.a. möten med Europols verkställande direktör och medarbetare från Europols center mot allvarlig och organiserad brottslighet respektive centret mot it-brottslighet samt en träff med det svenska sambandskontoret. De sakfrågor som berördes vid studiebesöket speglade ämnena för de tematiska debatterna vid JPSG:s möte i riksdagen, dvs. Europols operativa stöd till medlemsstaterna och arbetet för att bekämpa människohandel.

Kontrollgruppens möten 2023

Den 26–27 mars 2023 hölls det tolfte mötet i den gemensamma parlamentära kontrollgruppen för Europol. Mötet hölls i riksdagen i Stockholm och leddes av medordförandena Adam Marttinen (SD), ordförande för riksdagens delegation, och Juan Fernando López Aguilar, ordförande för Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor. Vid mötet deltog ca 70 ledamöter från EU-ländernas nationella

parlament och Europaparlamentet. Utöver riksdagsdelegationens ordförande deltog vice ordförande Petter Löberg (S) samt ledamöterna Mikael Damsgaard (M) och Anna Wallentheim (S) vid mötet.

Mötet innehöll i vanlig ordning en session om Europols och Europolstyrelsens verksamhet, med inledande presentationer av Europols verkställande direktör och Europolstyrelsens ordförande. Vidare rapporterade Europeiska datatillsynsmannen om sin tillsyn av Europols behandling av personuppgifter. Mötet innehöll också en session med kommissionären för inrikes frågor Ylva Johansson om kampen mot organiserad brottslighet samt ett kortare anförande av justitieminister Gunnar Strömmer om det svenska EU-ordförandeskapets prioriteringar på området inre säkerhet. Mötet avslutades med två tematiska debatter: om Europols operativa stöd till medlemsstaterna med särskilt fokus på ”High Value Targets”/operativa arbetsgrupper (HVT/OTF) respektive om kampen mot människohandel.

Inför JPSG-mötet hölls som brukligt ett förberedande möte i ordförandetrojkan. Mötet leddes av Adam Marttinen (SD), ordförande för riksdagens delegation, och Maite Pagazaurtundúa, vice ordförande för Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor. Huvudpunkten för trojkamötet var att ta ställning till medordförandenas förslag om att tillsätta en arbetsgrupp för att arbeta vidare med frågan om inrättande av JPSG:s rådgivande forum för grundläggande rättigheter och ett utkast till mandat för arbetsgruppen. Vid mötet kunde trojkan ställa sig bakom det föreslagna mandatet.

Den 20–21 september 2023 hölls det trettonde mötet i den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol. Mötet hölls i Europaparlamentets lokaler i Bryssel. Vid mötet deltog ca 50 ledamöter från EU-ländernas nationella parlament och Europaparlamentet. Från riksdagens delegation deltog ordförande Adam Marttinen (SD), ledamöterna Mikael Damsgaard (M) och Anna Wallentheim (S) samt suppleanten Sanna Backeskog (S).

Vid det förberedande mötet i ordförandetrojkan deltog ordföranden för riksdagens JPSG-delegation Adam Marttinen (SD). Vid mötet informerades bl.a. om status i arbetet med att inrätta JPSG:s rådgivande forum. Trojkan ställde sig bakom en förlängning av arbetsgruppens mandat med målet att arbetsgruppen skulle kunna enas om och skicka ett förslag som JPSG kunde ta ställning till vid det kommande JPSG-möte i februari 2024.

JPSG:s rådgivande forum för grundläggande rättigheter

Genom den reviderade Europolförordning som trädde i kraft i juni 2022 utvidgades, som framgår ovan, kontrollgruppens uppgifter något. En av förändringarna är att ett rådgivande forum för grundläggande rättigheter ska inrättas.

I enlighet med den process som förankrades i samband med JPSG:s möte i oktober 2022 gavs alla JPSG-delegationer möjlighet att lämna skriftliga förslag om hur arbetsordningen kan ändras för att inrätta forumet. Efter att de

inkomna förslagen analyserats och spridits till samtliga JPSG-delegationer förberedde medordförandena från riksdagen och Europaparlamentet ett utkast till mandat för en arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta ett konsoliderat förslag inklusive nödvändiga ändringar av JPSG:s arbetsordning för att inrätta forumet.

Riksdagens delegation har varit aktiv i arbetsgruppen om det rådgivande forumet, dels i det inledande arbetet med att få gruppen på plats och genom att delta i formuleringen av bestämmelserna, dels med att lämna in skriftliga ändringsförslag och bidra till att finna rimliga kompromisser till sluttexten. Delegationen har i arbetet sökt säkerställa att de ändringar som görs av arbetsordningen för att inrätta forumet är rationella, begränsade och inte kostnadsdrivande samt att de görs i enlighet med en transparent process för att nå en lösning som har utsikter att få brett stöd av JPSG. På det sättet ökar chanserna att JPSG kan fokusera på sin kärnuppgift att kontrollera Europols verksamhet i stället för att diskutera sina interna regler. Detta är också bakgrunden till att delegationen varit aktiv i tidigare diskussioner om arbetsordningen.

Under riksdagens medordförandeskap vårterminen 2023 kom arbetet att handla om att fastställa arbetsgruppens mandat och dess medlemmar samt att förbereda och kalla till ett första möte i arbetsgruppen den 8 juni. Det innefattade även att förbereda för en första mer substansinriktad diskussion på tjänstemannanivå i gruppen den 29 juni. Syftet med mötet var att snäva in diskussionen genom att diskutera grundläggande principer för forumet för att få en bättre bild av var de olika delegationerna stod och möjligheterna att hitta en kompromiss.

Delegationssekretariatet deltog efter vederbörlig avstämning med delegationen därefter i arbetet med att formulera och lämna synpunkter på den text som förbereddes på tjänstemannanivå. I det ingick att säkerställa att texten var förenlig med Europolförordningens bestämmelser om forumet och JPSG och att forumet blir just rådgivande och inte ett nytt granskningsorgan samt att bevaka att forumet utformas på ett rationellt, begränsat och inte kostnadsdrivande sätt.

Delegationen anser att det konsoliderade förslag om forumet som arbetsgruppen i slutändan enades om är balanserat och proportionerligt samt att det i stor utsträckning överensstämmer med delegationens synpunkter och ändringsförslag. Lärdomen är att det lönar sig att vara aktiv från ett tidigt stadium och genom hela processen samt att formulera tydliga skriftliga ändringsförslag.

Delegationens förberedelser och genomförande av medordförandeskapet för JPSG våren 2023

Under första halvåret 2023 var riksdagen ordförandeparlament i det interparlamentariska samarbetet inom EU med anledning av det svenska EU-ordförandeskapet. För JPSG:s del innebar det att ordföranden för riksdagens

delegation var medordförande för kontrollgruppen under perioden tillsammans med medordföranden från Europaparlamentet. I det ingick att leda JPSG:s möte i riksdagen i mars 2023 tillsammans med Europaparlamentets medordförande och i övrigt representera JPSG under halvåret tillsammans med Europaparlamentet. Även om delegationens ordförande var den som formellt innehade uppdraget som medordförande var i största möjliga mån hela delegationen involverad i förberedelserna och genomförandet av medordförandeskapet och JPSG:s möte i riksdagen.

Eftersom medordförandeskapet för JPSG är delat mellan ordförande-parlamentet och Europaparlamentet förbereddes, överenskomms och genomfördes allt som rörde JPSG inklusive mötet, gemensamt av riksdagens delegation och Europaparlamentet. Eftersom det är ordförandeparlamentet som ansvarar för att arrangera JPSG:s möten under vårterminerna hade dock riksdagen ett större ansvar för logistiken för mötet, och i praktiken ansvarade riksdagen (JPSG-delegationen) för att initiera olika processer kopplade till mötets innehåll även om det gjordes i nära kontakt med Europaparlamentet.

I egenskap av medordförande stod delegationens ordförande tillsammans med Europaparlamentets medordförande också som mottagare av frågor och brev från övriga JPSG-delegationer. I det har ingick att kontrollera att de skriftliga frågor som JPSG-ledamöter eller JPSG-delegationer önskade skicka till Europol föll inom ramen för JPSG:s mandat enligt Europolförordningen, inför att de översändes till Europol för besvarande. Delegationens ordförande deltog även för JPSG:s räkning vid Europolstyrelsens möte i Stockholm den 7 juni 2023.

Delegationens förberedelser inför JPSG:s möte i riksdagen våren 2023 inleddes hösten 2021. I augusti 2022 enades den avgående delegationen om ett preliminärt upplägg för mötet. Den delegation som valdes i oktober 2022 fortsatte förberedelserna på grundval av det upplägget. Arbetet intensifierades efter JPSG:s möte i Bryssel i oktober 2022, och i december 2022 fastställde delegationen förslag till ämnesområden för de två tematiska debatter den önskade skulle stå på dagordningen för mötet. Ämnesförslagen skickades kort därefter till Europaparlamentet för synpunkter, och parlamentet ställde sig bakom förslagen till ämnen inklusive delegationens förslag till utkast till dagordning. Därefter fortsatte delegationens mer detaljerade förberedelser inför mötet, främst genom en nära kontakt mellan delegationssekretariatet och tjänstemän vid Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor samt med Europol. Delegationen hade på tjänstemannanivå även löpande kontakt med bl.a. kommissionen, Europeiska datatillsynsmannen, Polismyndigheten och Justitiedepartementet som bidrog med talare vid mötet. Detta resulterade i att ett slutligt utkast till dagordning kunde spridas till samtliga delegationer den 15 mars 2023.

Mötesprogrammet i riksdagen inleddes med ett förberedande trojkamöte den 26 mars följt av middag på Vasamuseet för samtliga JPSG-delegationer och talare som bjudits in till mötet. Själva JPSG-mötet hölls i Andrakammarsalen måndagen den 27 mars.

Slutligen gör riksdagsdelegationen i redogörelsen även några reflektioner om medordförandeskapet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2023/24:Europol1 Redogörelse för verksamheten inom den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och riksdagsdelegationens arbete under 2023.