



Kontroll av Europols verksamhet

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om förfarandena för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten (KOM(2010) 776).

I Stockholmsprogrammet uppmanade Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett diskussionsunderlag rörande de nya rättsliga förfaranden som föreslås i artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikeln ska Europol regleras genom förordningar, vilka bl.a. ska fastställa närmare bestämmelser för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten.

I meddelandet ges en överblick över de synpunkter som under det senaste årtiondet har lagts fram i frågan om parlamentarisk kontroll av Europol. Kommissionen redovisar även de nuvarande förfarandena för kontroll av organisationens verksamhet. Kommissionen föreslår att det inrättas ett gemensamt permanent interparlamentariskt forum bestående av de nationella parlamentens och Europaparlamentets utskott med ansvar för polisfrågor. Detta gemensamma organ skulle sammanträda med jämna mellanrum och bjuda in Europols direktör för diskussioner om byråns arbete. Kommissionen föreslår vidare att det, i syfte att öka transparensen, bör införas en ny strategi för kommunikationen mellan Europol och Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Kommissionen anser att det skulle vara värdefullt att i Europaparlamentets utskott för medborgarliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor hålla en diskussion om Europols fleråriga strategi och om byråns årliga verksamhetsplan. Vidare anser kommissionen att Europol bör skicka en uppdatering av byråns operativa resultat och resultatet av den användarenkät som görs vartannat år till Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Det är enligt justitieutskottets mening viktigt med en parlamentarisk kontroll av att balansen mellan åtgärder för att skydda medborgarna och åtgärder till skydd för den enskildes integritet upprätthålls. Detta gäller

såväl Europol som Eurojust. Utskottet anser att kommissionen bör utarbeta en gemensam tidsplan och ett gemensamt förfarande för den parlamentariska kontrollen av Europol och Eurojust.

Utskottet anser att det är glädjande att kommissionen delar de nationella parlamentens övertygelse att det är viktigt att de nationella parlamenten tidigt involveras i processen med att diskutera olika samarbetsformer för den parlamentariska kontrollen. När det gäller formerna för den parlamentariska kontrollen anser utskottet 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 enskilda beslut. Det är därför nödvändigt att företrädare för samtliga de nationella parlamentens sakutskott (med ansvar för polisiära frågor), liksom företrädare för motsvarande utskott i Europaparlamentet, på samma villkor deltar i den parlamentariska kontrollen. Utskottet stöder kommissionens förslag att inrätta ett gemensamt interparlamentariskt forum. Det är dock, enligt utskottets mening, viktigt att samtidigt fortsätta arbetet med att ta fram en förordning enligt artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I ärendet finns en motivreservation (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Dokumentets huvudsakliga innehåll	6
Utskottets granskning	9
Justitieutskottets synpunkter	10
Reservation	12
Kontroll av Europols verksamhet – motiveringen (SD)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kontroll av Europols verksamhet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (SD) – motiveringen

Stockholm den 17 februari 2011

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Ulrika Karlsson i Uppsala (M), Christer Adelsbo (S), Helena Bouveng (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Pia Hallström (M), Roger Haddad (FP) och Agneta Börjesson (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen hänvisat kommissionens meddelande av den 17 december 2010 till Europaparlamentet och rådet om förfarandena för den kontroll av Europolns verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten (KOM(2010) 776) till justitieutskottet för granskning och utlåtande.

I slutsatserna från EU:s talmanskonferens i Stockholm den 14–15 maj behandlades parlamentets tillsyn av Europol.

Cosackonferensen (konferensen för EU-organ i medlemsstaternas parlament) har vid flera tillfällen – bl.a. den 24–26 oktober 2010 – tagit upp frågan om parlamentarisk kontroll av Europol.

Justitieutskottet har genom kansliet varit representerat vid ett interparlamentariskt utskottssammanträde den 4–5 oktober 2010 i Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE). Utskottssammanträdet fokuserade bl.a. på den parlamentariska utvärderingen av Europol. Justitieutskottet har vidare varit representerat på ett informellt samrådsmöte i kommissionen, generaldirektorat DG Home, den 24 januari 2011. På samrådsmötet diskuterades kommissionens meddelande och den kommande revisionen av den rättsliga grunden för Europol.

Bakgrund

Europol är EU:s gemensamma polisbyrå. Europolns målsättning är att förbättra effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna och deras samarbete för att förebygga och motverka allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Europol utgör ett stöd till brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater och samlar in, analyserar och utbyter information som berör två eller flera medlemsstater.

Den 6 april 2009 togs ett rådsbeslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (2009/371/RIF). Rådsbeslutet, som började tillämpas den 1 januari 2010 och som är den nya rättsliga grunden för Europol, ersatte Europolkonventionen och dess tilläggsprotokoll. Syftet med rådsbeslutet var först och främst att ersätta grundrättsakten för Europol med ett instrument som är mer flexibelt än ett internationellt avtal. Genom rådsbeslutet ersattes dessutom finansieringen från medlemsstaterna med ett bidrag från EU:s budget, vilket ger Europol ställning som EU-myndighet.

I artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs en ny rättslig ordning för Europol. Enligt artikeln ska Europol regleras genom förordningar antagna i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfä-

randet. Regleringen ska bl.a. fastställa närmare bestämmelser för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten. På motsvarande sätt ska, enligt artikel 85 i samma fördrag, Eurojust regleras genom förordningar, vilka bl.a. ska fastställa villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

I Stockholmsprogrammet (EUT C 115, 4.5.2010, s. 1) uppmanade Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett diskussionsunderlag rörande dessa förfaranden.

Dokumentets huvudsakliga innehåll

Av meddelandet framgår att den framtida rättsliga ramen för Europol är föremål för en löpande diskussion som leds av kommissionen och som involverar alla centrala institutioner och andra berörda parter (särskilt Europaparlamentet och rådet). Kommissionen kommer under diskussionens gång att uppmana dessa att lägga fram konkreta förslag om hur mekanismer för parlamentarisk kontroll kan inrättas och tillämpas på ett effektivt sätt i överensstämmelse med artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I meddelandet ger kommissionen en överblick över de synpunkter som under det senaste årtiondet har lagts fram i frågan om parlamentarisk kontroll av Europol. Dessutom redovisar kommissionen de nuvarande förfarandena för kontroll av Europols verksamhet och drar vissa slutsatser samt utfärdar rekommendationer, i syfte att ge ett underlag inför de framtida diskussionerna.

Nuvarande ram för parlamentarisk kontroll

I meddelandet redogör kommissionen för de nya befogenheter som Europaparlamentet fick i och med rådsbeslutet om inrättande av Europol. I och med att Europol inlemmades i EU:s rättsliga ram är Europaparlamentet direkt involverat i styrningen. Vidare har Europaparlamentet ansvar för kontrollen av Europols budget och ska på rekommendation av rådet bevilja Europols direktör ansvarsfrihet. I rådsbeslutet finns en bestämmelse som reglerar att rådets ordförande, Europols styrelses ordförande och Europols direktör ska framträda inför Europaparlamentet på dess begäran för att diskutera frågor som rör Europol. Vidare finns bl.a. regler om information från Europols styrelse och den gemensamma tillsynsmyndigheten till Europaparlamentet.

När det gäller de nationella parlamentens kontroll av Europols verksamhet anför kommissionen att denna utövas via parlamentens kontroll av medlemsstaternas regeringar i enlighet med medlemsstatens konstitutionella regler. Vidare rapporterar Europols styrelse, som består av en representant från varje medlemsstat, till rådet vars ministrar är underkastade

kontroll av de nationella parlamenten. Kommissionen konstaterar att förfarandena för parlamentarisk kontroll inte är desamma i alla medlemsstater. I vissa medlemsstater är t.ex. parlamentets kontroll begränsad till en dokumentbaserad kontroll i samband med diskussioner om rättsakter medan andra medlemsstaters parlament utnyttjar sin rätt att ställa regeringen till svars i EU-frågor som ett sätt att när de önskar få information om Europol. Det finns parlament som tar upp frågor om Europol till diskussion när sådana frågor finns på dagordningen i rådet, och i några medlemsstater krävs parlamentets godkännande för att regeringen ska kunna gå med på åtgärder i rådet som rör rättsliga och inrikes frågor.

Debatten om parlamentarisk kontroll av Europol

I meddelandet redogör kommissionen för en rad olika synpunkter och förslag från Europaparlamentet när det gäller kontrollen av Europol. Europaparlamentet har t.ex. föreslagit att Europol kvartalsvis ska informera Europaparlamentet om sin verksamhet, att förfarandena för parlamentarisk kontroll från Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska förstärkas och att en större transparens ska skapas genom ett bättre tillhandahållande av information från Europol.

Kommissionen redovisar även synpunkter från de nationella parlamenten som har framförts inom Cosackonferensen (konferensen för EU-organ i medlemsstaternas parlament). Av meddelandet framgår att konferensen särskilt har pekat på behovet av en samordnad uppsikt över Europol från Europaparlamentets och de nationella parlamentens sida. Cosacsekretariatet har vidare under 2009, inför den 41:a konferensen, sammanställt en rapport baserad på svaren i ett frågeformulär som skickats till alla parlament inom EU. De nationella parlamenten har bl.a. föreslagit att det parlamentariska samarbetet för kontroll av Europol kan komma till stånd genom att man utnyttjar befintliga interparlamentariska möten, inrättar en särskild gemensam kommitté bestående av ledamöter i Europaparlamentet och ledamöter i de nationella parlamenten eller att man bygger ut Cosacs roll.

Slutsatser och rekommendationer

Kommissionen anför i meddelandet att kontroll från Europaparlamentet och de nationella parlamenten är nödvändig för att stärka den demokratiska legitimiteten på området gränsöverskridande polissamarbete inom EU. Kommissionen anför att många är av den uppfattningen att den befintliga kontrollen via parlamenten, de nationella tillsynsmyndigheterna på området uppgiftsskydd, den gemensamma tillsynsmyndigheten för Europol och Europolis styrelse utövas på ett fragmentariskt och indirekt sätt som är svårt att förstå. Enligt kommissionen anser de nationella parlamenten att den kontroll av Europolis verksamhet som de utövar via sin kontroll av medlemsstaternas företrädare i ministerrådet och i Europolis styrelse är svårhanterlig och att det är svårt att samordna insatser mellan länderna. Kom-

missionen anför vidare att Europaparlamentet i avsaknad av en mera avgörande lagstiftningsroll på området för polissamarbete sedan rätt lång tid tillbaka har önskat att utöva en närmare och mer ingående kontroll av Europolns verksamhet.

Kommissionen föreslår i meddelandet att det bör inrättas ett gemensamt och permanent interparlamentariskt forum bestående av de nationella parlamentens och Europaparlamentets utskott med ansvar för polisfrågor. Stöd för att inrätta ett sådant forum finns i Lissabonfördraget. Genom inrättandet av ett gemensamt permanent interparlamentariskt forum skulle det skapas en formell mekanism för informationsutbyte och samordning mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet i syfte att uppnå en mer enhetlig parlamentarisk kontroll av Europol på EU-nivå.

Kommissionen föreslår vidare att det i syfte att öka transparensen bör införas en ny strategi för kommunikationen med Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Kommissionen anser att det skulle vara värdefullt att i Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) hålla en diskussion om Europolns fleråriga strategi och om byråns årliga verksamhetsplan. Vidare anser kommissionen att Europol bör skicka en uppdatering av byråns operativa resultat och resultatet av den användarenkät som görs vartannat år till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Avslutningsvis anför kommissionen att det med sikte på den framtida förordningen är viktigt att sörja för en lämplig åtskillnad mellan lagstiftande och verkställighet. Kommissionen anser därför inte att det skulle vara lämpligt att Europaparlamentet utsåg ledamöter i Europol styrelse. Kommissionen anser vidare att Europolns direktör bör utses av dess styrelse och inte av rådet eller Europaparlamentet, för att undvika att detta blir en politisk process.

Utskottets granskning

EU:s talmanskonferens

I slutsatserna från EU:s talmanskonferens i Stockholm den 14–15 maj 2010 anförde talmännen bl.a. att de instämde i Cosacs begäran att EU-institutionerna ska föra en dialog med de nationella parlamenten när de lägger fram och förhandlar en ny reglering av parlamentens tillsyn av Europol. Vidare anförde talmännen att de nationella parlamenten ska ges skälig tid att föra fram sina synpunkter, och de välkomnade konsultationsdokument från kommissionen på detta område. Vidare ansåg talmännen att interparlamentariska möten i lämplig form, som garanterar tillfredsställande representation, företrädesvis av de parlamentariska utskott som är ansvariga för dessa frågor, ska arrangeras beträffande tillsynsmekanismen som ett led i den konsultationsprocess som avser en ny reglering av Europol. Talmännen bad den kommande ordföranden i talmanskonferensen att bidra i förberedelserna av ett sådant möte. Talmännen bad vidare det kommande ordförandeskapet att undersöka möjligheterna att schemalägga återkommande konferenser för parlamentsutskott, bl.a. inom ramen för rättsliga och inrikes frågor i samarbete med Europaparlamentet.

Cosac

Av slutsatserna från Cosackonferensen den 24–26 oktober 2010 framgår att Cosac, mot bakgrund av de kommande konsultationsdokumenten och lagstiftningsförslagen om bl.a. Europol, understryker vikten av att kommissionen på ett tidigt stadium går ut med en bred konsultation till de nationella parlamenten. Cosac uppmanade också kommissionen att lägga fram förslagen om lagstiftning avseende Europol och Eurojust samtidigt.

Sammanträden och möten i Europaparlamentet och kommissionen

Den 4–5 oktober anordnade Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) ett interparlamentariskt utskottssammanträde med rubriken Demokratisk ansvarsskyldighet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa – Utvärdering av Europol, Eurojust, Frontex och Schengensamarbetet. Av programmet framgick att sammanträdet ägde rum inom ramen för den process som startades av konferensen för talmän i EU-ländernas parlament i Stockholm i maj 2010. Vid sammanträdet representerades justitieutskottet av kansliet.

Den 24 januari 2011 hölls ett informellt samrådsmöte i kommissionen, Generaldirektorat DG Home. Vid samrådsmötet där justitieutskottet var representerat diskuterades kommissionens meddelande och den kommande revisionen av den rättsliga grunden för Europol.

Justitieutskottets synpunkter

I artikel 12 i fördraget om den Europeiska unionen slås fast att de nationella parlamenten aktivt bidrar till en väl fungerande union, bl.a. genom att delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet i enlighet med artiklarna 88 och 85 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Liksom kommissionen skriver i meddelandet anser justitieutskottet att det är viktigt att det finns en parlamentarisk övervakning av verksamhet som är inriktad mot brottsbekämpning. Detta gäller såväl Europol som Eurojust. En sådan övervakning är särskilt viktig eftersom denna typ av verksamhet ofta inkräktar på medborgarnas grundläggande rättigheter och friheter, t.ex. skyddet för den personliga integriteten. Det är enligt justitieutskottets mening viktigt att ha en parlamentarisk kontroll av att balansen mellan åtgärder för att skydda medborgarna och åtgärder till skydd för den enskildes rättigheter upprätthålls.

Utskottet anser att kommissionen bör ta fram en gemensam tidsplan och ett gemensamt förfarande för den parlamentariska kontrollen av Europol och Eurojust.

Justitieutskottet anser att det är glädjande att kommissionen delar de nationella parlamentens övertygelse att det är viktigt att de nationella parlamenten dels tidigt involveras i processen med att diskutera olika samarbetsformer för den parlamentariska kontrollen (för vilka det redan i dag finns en rättslig grund), dels involveras i arbetet med att ta fram en ny rättslig reglering i enlighet med artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

När det gäller formerna för den parlamentariska kontrollen anser justitieutskottet att den 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.

Justitieutskottet stöder kommissionens förslag att inrätta ett gemensamt interparlamentariskt forum för detta ändamål. Det är dock viktigt att vart och ett av de nationella parlamenten (genom företrädare för det sakutskott som har ansvar för polisiära frågor) och Europaparlamentet (genom företrädare för motsvarande utskott) deltar på lika villkor och att organet är just gemensamt. Ett sådant forum skulle enligt justitieutskottets mening även vara en utmärkt arena för informationsutbyte och de diskussioner som kommissionen föreslår om Europols fleråriga strategi och om byråns verksamhetsplan. Redan i dag kan ett sådant forum inrättas med stöd av EU:s institutionella ram enligt Lissabonfördraget. Det är dock, enligt justitieutskottets mening, viktigt att samtidigt fortsätta arbetet med att ta fram en förordning enligt artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Avslutningsvis instämmer utskottet i vad kommissionen anför om att det i en framtida förordning är viktigt att sörja för en lämplig åtskillnad mellan lagstiftande och verkställighet, varför det inte är lämpligt att Euro-

paparlamentet utser ledamöter i Europols styrelse. Utskottet anser vidare, för att undvika att utnämningen blir en politisk process, att Europols direktör bör utses av dess styrelse och inte av rådet eller Europaparlamentet.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Kontroll av Europols verksamhet – motiveringen (SD)

av Kent Ekeröth (SD).

Ställningstagande

Inledningsvis anser jag att det är oroväckande att Europol kontinuerligt ges större och större befogenheter. Jag välkomnar dock en debatt om den demokratiska kontrollen av Europol. I dagsläget finns det inte någon anledning att frånga den modell av parlamentarisk kontroll som redan finns. Det finns heller ingen anledning att, utöver den granskning som redan sker, öka riksdagens kontroll över något som ligger inom regeringens område. Det vore att frånga de parlamentariska traditioner vi har haft sedan länge i Sverige. Jag anser inte att ledamöter från riksdagen bör ingå i ett permanent parlamentariskt forum. I synnerhet inte då det är frågan om att inrätta ett särskilt underorgan för att upprätthålla nära kontakter med Europol. Jag tror inte att man på detta sätt kommer till rätta med den demokratiska underskottet. Det enda som sker är att det inrättas ytterligare ett organ till ingen egentlig nytta. När det gäller den ökade transparens som man hoppas på att uppnå genom ytterligare information från Europol har jag ingen invändning mot förslaget. Det kan finnas vinster med att en polismyndighet som påverkar svensk brottsbekämpning även publicerar analyser av sitt årliga arbete. Det jag kan ställa mig frågande till är om redovisningarna inte i första hand ska skickas till Regeringskansliet för en första beredning.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om förfarandena för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten, KOM(2010) 776