



Meddelande om EU:s stöd till det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 22 november 2016 att ge bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism (KOM(2016) 379) i de delar som berör utskottets beredningsområde. Utskottet lämnar i yttrandet övergripande synpunkter på kommissionens meddelande i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

I yttrandet finns ett särskilt yttrande (V).

Utskottets överväganden

Kommissionens meddelande om EU:s stöd till det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism

Bakgrund

EU

Under de senaste tio åren har EU lämnat stöd till medlemsstaternas arbete för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. Vikten av förebyggande insatser lyftes fram i EU:s strategi för kampen mot terrorism från 2005, där förebyggande arbete är en av fyra handlingslinjer. Under 2014 antog kommissionen ett meddelande som fastställde prioriteringarna för vidare åtgärder i syfte att förhindra radikaliserings som leder till terrorism och våldsbejakande extremism, (KOM(2013) 941).

Kommissionen föreslog i sitt meddelande den 20 april 2016 ytterligare konkreta åtgärder om genomförande av den europeiska säkerhetsagendan mot terrorism (KOM(2016) 230). Dessa åtgärder syftar till att effektivisera medlemsstaternas arbete mot radikaliserings genom bättre strukturer för EU-samarbete och kompletterar även FN:s handlingsplan för att förebygga våldsbejakande extremism, som lades fram i januari 2016.

Kommissionen lämnade i juni 2016 det nu aktuella meddelandet Att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism (KOM(2016) 379). I meddelandet redogör kommissionen för vad EU har gjort och fortsättningsvis kommer att göra för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att förebygga radikaliserings som leder till våldbejakande extremism.

Sverige

Regeringen beslutade 2011 om en handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44, bet. 2011/12:KU18, rskr. 2011/12:199). Statskontoret utvärderade på uppdrag av regeringen handlingsplanen och redovisade resultatet i rapporten Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – utvärdering av en handlingsplan (2015). I skrivelsen Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144, bet. 2015/16:KU4, rskr. 2015/16:136–137), som utgår från Statskontorets analys, redovisade regeringen framför allt de åtgärder som regeringen vidtog under 2014 och 2015 för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Justitieutskottet har yttrat sig till konstitutionsutskottet över skrivelsen tillsammans med motioner i de delar som dessa berört utskottets beredningsområde (2015/16:JuU2y).

I sitt yttrande framförde justitieutskottet att konstitutionsutskottet, med bifall till två motionsyrkanden, borde föreslå riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen om att ett skarpare uppdrag skulle formuleras till Kriminalvården när det gällde arbetet mot radikaliserings i anstaltsmiljö. Konstitutionsutskottet, som behandlade skrivelsen i betänkande 2015/16:KU4 Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism, avstyrkte emellertid bifall till motionsyrkandena. Konstitutionsutskottet konstaterade att Kriminalvården redan fått ett uppdrag att göra en kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas för att förebygga våldsbejakande extremism (Ju2015/05232/KRIM) och ansåg mot bakgrund av detta att det inte fanns skäl att föreslå ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagen följde konstitutionsutskottets förslag (rskr. 2015/16:136–137).

Kriminalvården redovisade den 31 maj 2016 det ovan nämnda uppdraget till regeringen. Av redovisningen framgår att Kriminalvården i dagsläget bedömer att klienter som redan är anslutna eller på annat sätt har koppling till våldsbejakande extremistiska grupper förekommer i relativt begränsad omfattning inom anstalterna. En mindre ökning av redan radikaliserade individer som kommit in i kriminalvårdens miljö har dock noterats under året. Kriminalvården bedömer att risken för religiös och politisk radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism under den tid straffet verkställs fortsatt är låg. Det är inte i första hand i kriminalvård som människor radikaliseras.

Allmänt om kommissionens meddelande

I meddelandet lyfter kommissionen fram våldsbejakande extremism som ett komplext fenomen i förändring som kräver en fördjupad kunskap och många olika typer av åtgärder. Kommissionen betonar att ansvaret för att motverka radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism främst ligger hos medlemsstaterna och aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Kommissionen anser emellertid att den kan bistå och stödja medlemsstaternas arbete mot radikaliserings inom sju områden:

- stödja forskning, kunskapsbyggande, uppföljning och nätverksarbeten.
- motverka terrorist- och hatpropaganda på nätet.
- bryta cirkeln: motverka radikaliserings i fängelser.
- främja en inkluderande utbildning och inom EU gemensamma värden.
- främja ett inkluderande, öppet och motståndskraftigt samhälle och nå ut till unga människor.
- fokusera på säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikaliserings.
- stärka den internationella dimensionen.

För varje område redogör kommissionen för de satsningar som pågår och vilka nyckelåtgärder som vidtagits.

Kommissionen beskriver i meddelandet det europeiska nätverket för experter från myndigheter, kommuner och organisationer – Radicalisation

Awareness Network (RAN) Center of Excellence – som nyckelåtgärd i det förebyggande arbetet. RAN är EU:s knutpunkt för flera olika nätverk och personalgrupper (psykologer, socialarbetare, polis, personal inom kriminalvården m.fl.) som arbetar med konkreta åtgärder. Sedan nätverket inrättades 2011 har RAN utvecklats till en plattform för erfarenhetsutbyte, utbildningsprogram och framtagandet av handböcker. Kommissionen har avsatt upp till 25 miljoner euro under de kommande fyra åren i syfte att ge särskilt stöd till berörda parter i medlemsstaterna. Det kan t.ex. handla om att utforma övergripande strategier och ramar och nätverk för myndighetsamarbete. RAN har också fått uppdraget att upprätta en datakatalog över förebyggande strategier på nationell, regional eller lokal nivå.

Enligt utskottets bedömning är det främst de områden som beskrivs under rubrikerna Bryta cirkeln: motverka radikaliserings i fängelser (3) och Fokusera på säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikaliserings (6) som hör till justitieutskottets beredningsområde.

Motverka radikaliserings i fängelser

Kommissionen har tagit flera initiativ för att stödja medlemsstaterna i att förebygga och motverka radikaliserings i fängelser. Eurojust övervakar bl.a. utvecklingen och trenderna när det gäller relevant rättspraxis i medlemsstaterna i enlighet med rådets slutsatser från 2015 om att förstärka de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings¹. I Eurojusts övervakning ingår även användning av alternativ till lagföring och frihetsberövande. Syftet är att informera beslutsfattare och ta fram underlag för utarbetande av framtida initiativ. Eurojusts övervakning sker bl.a. genom den s.k. Terrorism Conviction Monitor och genom Eurojusts taktiska möten om terrorism.

För att genomföra rådets slutsatser har kommissionen även avsatt 8 miljoner euro under 2015 och 2016 för att finansiera utarbetandet av program för återanpassning och avradikaliserings i och utanför fängelser, redskap för riskbedömning samt utbildning av personal.

Kommissionen kommer även att stödja medlemsstaterna i att utarbeta redskap för riskbedömning och olika typer av program för återanpassning till samhället av frihetsberövade personer. Kommissionen har också ett nära samarbete med det europeiska nätverket för rättslig utbildning, och finansierar för närvarande ett utbildningsprogram om radikaliserings för domare och åklagare. Inom RAN-nätverket kommer man även fortsätta att inrikta arbetet på att motverka radikaliserings i fängelser, bl.a. genom att utbyta erfarenheter och utarbeta eller se över vägledningar, handböcker och program.

¹<http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation>.

Säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikalisering

Kommissionen konstaterar att arbetet med att förebygga och motverka radikalisering har en tydlig säkerhetsdimension. Medlemsstaterna kan vidta säkerhetsåtgärder för att förhindra att ungdomar reser till konfliktområden och ansluter sig till terroristgrupper. Sådana åtgärder är nödvändiga som ett komplement till åtgärder som ökar motståndskraften mot radikalisering.

Informationsutbytet är av central betydelse i detta avseende och Schengens informationssystem (SIS) av särskild betydelse. En registrering i SIS kan leda till olika åtgärder beroende på den registrerande medlemsstatens bedömning och avsikt. SIS har också varit till nytta för att förhindra terroristresor och för att spåra resvägar för personer misstänkta för terrorism. När det gäller utländska terroriststridande har kommissionen uppmuntrat medlemsstaterna att meddela att registreringen avser en "terroristrelaterad verksamhet", men detta är inte begränsat till utländska terroriststridande eller brottslig verksamhet som sådan. SIS kan således användas för att göra registreringar om personer som misstänks vara på väg att radikaliseras och begå terroristhandlingar.

Kommissionen kommer senast i slutet av 2016 att föreslå en ändring av SIS för att ytterligare öka dess mervärde för brottsbekämpande verksamhet och terroristbekämpning. Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att dela all relevant information med övriga medlemsstater, och om lämpligen med Europol, om frivolva fångar som misstänks ha radikaliserats eller som man vet har radikala åsikter. Avsikten är att säkerställa en nära övervakning av de personer som utgör ett säkerhetsshot.

Europols informationssystem (EIS) kan dessutom fungera som en central datakatalog med uppgifter som är av betydelse för brottsbekämpningen, inklusive en konsoliderad förteckning över alla kända eller misstänkta utländska terroriststridande. Medlemsstater behöver ytterligare intensifiera sina ansträngningar betydligt när det gäller att lämna nödvändiga uppgifter om utländska terroriststridande till Europol.

Utskottets ställningstagande

Allmänt

Utskottet konstaterar att de åtgärder som kommissionen föreslår för att stödja EU-ländernas arbete med att förebygga och motverka våldsinriktad radikalisering är ett led i den europeiska säkerhetsagendan. Åtgärder berör civilsamhället såväl som myndigheter och handlar bl.a. om att motverka terroristpropaganda och hatpropaganda på nätet, om utbildning och forskning och om att främja ett inkluderande, öppet och motståndskraftigt samhälle. Utskottet ser positivt på kommissionens pågående och planerade insatser för att stödja arbetet med att förebygga och motverka våldsinriktad radikalisering. Meddelandet ligger i linje med vad utskottet i olika sammanhang uttalat om vikten av brottsförebyggande åtgärder.

Många av kommissionens åtgärder handlar om att motverka radikaliserings via internet. Utskottet delar uppfattningen att detta är en viktig del i det förebyggande arbetet. Samtidigt vill utskottet dock betona att fokus bör ligga på att den största delen av radikaliserings sker i det verkliga livet och i möten mellan människor. Av Polisens rapport Utsatta områden² framgår t.ex. att rekrytering förekommer i en tredjedel av de utsatta områdena och då främst på platser där många ungdomar rör sig. Det kan röra sig om religiösa samlingsplatser och även centrumbildningar där många unga män tillbringar sin fritid.

Utskottet vill också betona att den brottsförebyggande verksamheten är en viktig del i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det brottsförebyggande arbetet i Sverige (skr. 2014/15:144 s. 10) syftar i detta sammanhang till att systematiskt och kunskapsbaserat arbeta mot brottslighetens orsaker och att begränsa möjligheterna att begå brott. Arbetet bedrivs i nära samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, frivilligorganisationer, föreningar och trossamfund, framför allt på lokal nivå. De brottsbekämpande myndigheternas förebyggande arbete riktar sig i huvudsak till potentiella riskgrupper och mot potentiella brottstillfällen.

Motverka radikaliserings i fängelser

Som utskottet tidigare konstaterat (yttr. 2015/16:JuU2y s. 3 f.) utgör kriminalvården en riskmiljö där det är särskilt viktigt med fungerande rutiner för att upptäcka och motverka radikaliserings. Det är viktigt att det förebyggande arbetet mot radikaliserings i anstaltsmiljö utvecklas. Kriminalvården lämnade i maj 2016 en redovisning av regeringens uppdrag att kartlägga metoder och arbetssätt för att stärka arbetet mot våldsbejakande extremism i Kriminalvården (Ju2015/05232/KRIM). Utskottet anser att det arbete som görs på området är ett steg i rätt riktning även om utskottet, i enlighet med vad som framgår av det nämnda yttrandet, hellre sett att ett skarpere uppdrag hade formulerats om förbättrade rutiner inom kriminalvården när det gäller arbetet mot radikaliserings i anstaltsmiljö.

När det gäller det nu aktuella meddelandet ser utskottet positivt på de åtgärder som kommissionen vidtagit och kommer att vidta för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att förebygga och motverka radikaliserings i fängelser, att göra riskbedömningar och att återanpassa tidigare dömda till samhället. Utskottet delar kommissionens uppfattning att ett kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan EU:s medlemsstater är viktigt och kan bidra till att utveckla arbetet vidare.

Säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikaliserings

Säkerhetsarbetet är viktigt i arbetet mot radikaliserings. Sverige har vidtagit ett antal åtgärder för att bl.a. förhindra att personer reser till konfliktområden för

² Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser, Polisen (december 2015).

att ansluta sig till terroristgrupper. I Sverige finns lagstiftning om terrorism bl.a. i brottsbalken, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. I april 2016 trädde lagändringar i kraft som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för den som tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott, som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott, som finansierar en sådan resa eller som finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen (prop. 2015/16:78, bet. 2015/16:JuU17, rskr. 2015/16:143).

Utskottet konstaterar vidare att det för närvarande pågår ytterligare lagstiftningsarbete på området. I juni 2016 lämnade utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). I betänkandet lämnas bl.a. förslag till en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation. Vidare föreslås en utvidgning av straffansvaret för resor i terroristis syfte, finansiering av sådana resor och rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet (s. 17). Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Denna utredning fick i juni 2016 genom tilläggsdirektiv (dir. 2016:46) i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra det direktiv om terrorism (KOM (2015) 625) som för närvarande förhandlas inom EU. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2017.

Utskottet anser att den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, som regeringen tillsatte i juni 2014 (Ju 2014:18), fyller en viktig funktion i arbetet med att motverka våldsbejakande extremism. I den nationella samordnarens uppdrag ingår att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren ska även verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. I juni 2016 lämnade den nationella samordnaren redovisningarna Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och Verksamhetsrapport som avser perioden 26 juni 2014–16 juni 2016. Den nationella samordnaren fick i juni 2016 genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2016:43) ett utökat och förlängt uppdrag. Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 januari 2018.

Regeringen har även under 2015 antagit en ny strategi Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Avsikten är att strategin ska vara utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete på området, både nationellt och internationellt. Syftet är att skapa en tydlig struktur för det arbete som krävs för att motverka terroristbrottslighet.

Strategin ersatte en tidigare strategi från 2012. Vid sin beredning av skrivelsen (bet. 2015/16:JuU7 s. 43 f.) konstaterade utskottet att det internationella samarbetet mot terrorism måste ha hög prioritet. Utskottet betonade vikten av ett bra och fungerande samarbete inom EU och att det är viktigt att Sverige deltar aktivt för att stärka det europeiska samarbetet för att förebygga, förhindra och lagföra terrorism. Utskottet konstaterade vidare att arbetet på EU-nivå när det gällde frågor om radikaliserings och deltagande i terroristverksamhet behövde fördjupas. Även samarbetet inom Europol behövde förbättras. Utskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om vad utskottet anfört om internationellt samarbete mot terrorism. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2015/16:86).

Trots de åtgärder som vidtagits har, enligt uppgifter från Säkerhetspolisen, fram till december 2016 ungefär 300 personer rest från Sverige till områden där det pågår en väpnad konflikt, främst till Irak och Syrien. Motsvarande problem kan ses såväl i de nordiska länderna som i övriga Europa. I en kartläggning av fenomenet utländska stridande i EU beskrivs att det finns ca 4 000 personer som kan konstateras ha rest från EU:s medlemsstater. Beroende på olika definitioner av begreppet utländska stridande inom medlemsländerna finns anledning att tro att siffran kan vara väsentligt högre. En majoritet av de som reser kommer från Belgien, Frankrike, Tyskland och Storbritannien, och en helt övervägande andel är unga män från storstadsområden. Andelen kvinnor, som vid tidpunkten för kartläggningen var 17 procent, tycks emellertid öka. Kring 30 procent av de personer som rest har återvänt och 14 procent har konstaterats blivit dödade i det land dit de har rest³.

Utskottet konstaterar att informationsutbyte mellan medlemsstaterna är av central betydelse dels för att förhindra att EU-medborgare reser till konfliktområden för terroriständamål, dels för att upptäcka de som utgör en risk när de återvänder. Den information som finns i Schengens informationssystem (SIS) är av stor betydelse i detta sammanhang. Utskottet är positivt till kommissionens avsikt att föreslå en ändring av SIS för att ytterligare öka dess mervärde för den brottsbekämpande verksamheten och terroristbekämpningen. Utskottet instämmer även i vikten av att medlemsstaterna delar all för brottsbekämpningen relevant information med övriga medlemsstater och Europol, i syfte att säkerställa en nära övervakning av de personer som utgör ett säkerhetsshot.

³ International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union, Profiles, Threats & Policies, april 2016.

Stockholm den 8 december 2016

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), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Lennström (S), Ellen Juntti (M), Pål Jonson (M) och Runar Filper (SD).

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande (V)

Linda Snecker (V) anför:

Jag vill framhålla att jag inte stöder de lagändringar för att förhindra terroristbrott som trädde i kraft i april 2016 (prop. 2015/16:78, bet. 2015/16:JuU17, rskr. 2015/15:143). Som jag då framhöll i en reservation vid utskottets beredning av regeringens lagförslag kan möjligheterna till lagföring med anledning av lagändringarna väntas bli begränsad. Därmed är lagändringarna ineffektiva. Vidare innebär lagändringarna en långtgående kriminalisering. Lagändringarna innebär också inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Värdet av den kriminalisering som då gjordes kan och bör därför ifrågasättas utifrån såväl proportionalitets- och legalitetsaspekter som respekten för mänskliga rättigheter. Lagändringarna riskerar att leda till en stor rättsosäkerhet.

Att lagstifta om förbud mot resor är inte något förebyggande arbete utan kommer i stället att leda till att oskyldiga personer behandlas som eventuella terrorister.

Jag stöder det arbete som den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism bedriver. Samordnarens arbete kommer inte heller att underlättas av de ovannämnda lagändringarna.

Jag stöder också alla former av socialt förebyggande arbete som kommissionen i det aktuella meddelandet nämner att man kommer att bistå medlemsstaterna med.