



Gemensam ram för att motverka hybridhot

Sammanfattning

Utskottet har granskat Europeiska kommissionens meddelande om en gemensam ram för att motverka hybridhot och ställer sig i huvudsak bakom förslagen i meddelandet. Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Den föreslagna ramen och dess åtgärder syftar till att bidra till att motverka hybridhot inom EU och stärka samhällets förmåga att återhämta sig snabbt om ett hot skulle förverkligas.

I likhet med regeringen anser utskottet att hybridhot är en realitet som måste tas på största allvar i ett större perspektiv men att det ytterst är ett nationellt ansvar att hantera och bemöta hybridhot. EU kan dock komplettera medlemsstaternas åtgärder genom att bidra till att medvetenheten och motståndskraften ökar.

Utskottet understryker i sammanhanget bl.a. vikten av att värna den personliga integriteten och den grundlagsreglerade informations- och yttrandefriheten, att eventuella budgetkonsekvenser för EU ska finansieras inom befintliga budgetramar och att det inte bör skapas nya organisatoriska strukturer för ändamålet. Förslagen i meddelandet, inte minst inom försvarsområdet, bör korrelera med den kommande EU-handlingsplanen på försvarsområdet.

Konstitutions-, justitie-, och utrikesutskottet har alla lämnat yttranden till försvarsutskottet i ärendet. En grundläggande samsyn råder bland nämnda utskott i frågan.

I utlåtandet finns två motivreservationer (SD och V).

Granskade dokument

Kommissionens meddelande (JOIN(2016) 18) Gemensam ram för att motverka hybridhot – Europeiska unionens insatser.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets granskning	5
Gemensam ram för att motverka hybridhot	5
Reservationer	14
1. Gemensam ram för att motverka hybridhot – motiveringen (SD)	14
2. Gemensam ram för att motverka hybridhot – motiveringen (V)	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över granskade förslag	18
<i>Bilaga 2</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2016/17:KU2y	19
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande 2016/17:JuU2y	26
<i>Bilaga 4</i>	
Utrikesutskottets yttrande 2016/17:UU1y	35

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Gemensam ram för att motverka hybridhot

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (SD) – motiveringen

Reservation 2 (V) – motiveringen

Stockholm den 27 oktober 2016

På försvarsutskottets vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Åsa Lindestam (S), Hans Wallmark (M), Peter Jeppsson (S), Lena Asplund (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (SD), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Anders Schröder (MP), Lotta Olsson (M), Paula Holmqvist (S), Roger Richtoff (SD), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S) och Dag Klackenberg (M).

Redogörelse för ärendet

Talmannen har efter samråd med gruppledarna bestämt att Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet (JOIN(2016) 18) Gemensam ram för att motverka hybridhot – Europeiska unionens insatser ska behandlas av riksdagen (se 9 kap. 20 § riksdagsordningen). Kammaren hänvisade ärendet till försvarsutskottet för granskning den 29 april 2016.

Regeringskansliet lämnade den 11 maj faktapromemoria 2015/16:FPM80 Gemensamt ramverk för att motverka hybridhot till riksdagen.

Konstitutions-, justitie-, och utrikesutskottet lämnade var sitt yttrande till försvarsutskottet i frågan den 13 oktober 2016.

Utskottets granskning

Gemensam ram för att motverka hybridhot

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.
Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (V).

Meddelandets huvudsakliga innehåll

Bakgrund

I meddelandet betonar kommissionen att Europeiska unionens säkerhetsläge har förändrats dramatiskt under de senaste åren. Freden och stabiliteten i EU:s östra och södra grannskap är utsatt för stora utmaningar. Det visar på det fortsatta behovet av att anpassa och stärka unionens kapacitet att garantera säkerhet, med tydlig betoning på det nära sambandet mellan yttre och inre säkerhet. Efter uppmaningen från rådet för utrikes frågor av den 18 maj 2015 åtog sig den höga representanten i nära samarbete med kommissionens avdelningar och Europeiska försvarsbyrå (EDA), och i samråd med EU:s medlemsstater, att arbeta för att lägga fram en gemensam ram med genomförbara förslag som kan bidra till att motverka hybridhot och stärka resiliensen hos EU och medlemsstaterna, samt hos partnerländer. Resiliens är förmågan att stå emot stress och återhämta sig, stärkt av utmaningen. I juni 2015 upprepade Europeiska rådet behovet av att mobilisera EU-instrument för att bidra till att bekämpa hybridhot. Förslaget till det gemensamma ramverket presenterades den 6 april 2016.

Definition av begreppet hybridhot

Definitionen av hybridhot varierar enligt kommissionen och måste vara flexibel eftersom hotet hela tiden förändras. Begreppet syftar dock till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. Tonvikten ligger vanligen på att utnyttja målets svagheter och skapa tvetydighet för att försvåra beslutsfattandet. Massiva desinformationskampanjer, där sociala medier används för att kontrollera den politiska beskrivningen eller radikaliserar, rekryterar och leda proxyaktörer, kan fungera som verktyg för hybridhot. En proxyaktör kan sägas vara ett ombud för en aktör som den senare använder för sina egna syften.

Åtgärdsförslag

I meddelandet beskrivs åtgärder som syftar till att motverka hybridhot och stärka resiliensen på EU-nivå och nationell nivå, samt för EU:s samarbetspartners. Eftersom fokus ligger på att öka medvetenheten föreslås det att man inrättar särskilda mekanismer för informationsutbyte med medlemsstaterna och att man samordnar EU:s kapacitet att tillhandahålla strategisk kommunikation. Åtgärder har utarbetats för att stärka resiliensen på områden som it-säkerhet, kritisk infrastruktur, skydd mot olaglig användning av det finansiella systemet och insatser för att motverka våldsbejakande extremism och radikalisering. På vart och ett av dessa områden kommer ett viktigt första steg att vara att EU och medlemsstaterna genomför de strategier som beslutats, och att medlemsstaterna fullt ut genomför befintlig lagstiftning, medan en del mer konkreta insatser har föreslagits för att ytterligare intensifiera dessa ansträngningar.

När det gäller förebyggande av, åtgärder mot och återhämtning efter hybridhot föreslås att man undersöker möjligheterna att tillämpa solidaritetsklausulen i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (i enlighet med relevant beslut) och artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen vid omfattande och allvarliga hybridhot. Förmågan att fatta strategiska beslut skulle kunna stärkas genom inrättandet av ett gemensamt operativt protokoll. Slutligen föreslås en utökning av samarbetet och samordningen mellan EU och Nato i gemensamma insatser för att motverka hybridhot.

Vid genomförandet av denna gemensamma ram åtar sig den höga representanten och kommissionen att utnyttja de relevanta EU-instrument som står till deras förfogande. Det är viktigt att EU, tillsammans med medlemsstaterna, arbetar för att minska riskerna i samband med exponering för potentiella hybridhot från statliga och icke-statliga aktörer.

I den utsträckning motverkandet av hybridhot rör den nationella säkerheten och det nationella försvaret samt upprätthållandet av lag och ordning, ligger det främsta ansvaret hos medlemsstaterna, eftersom de nationella svagheter som fortfarande främst är landspecifika, anges det i meddelandet. Många EU-medlemsstater står dock inför gemensamma hot, som också kan vara inriktade på gränsöverskridande nät eller infrastrukturer. Sådana hot kan hanteras mer effektivt genom samordnade insatser på EU-nivå, genom att EU:s politik och instrument används på grundval av europeisk solidaritet, ömsesidigt bistånd och ett utnyttjande av Lissabonfördragets fulla potential. EU:s politik och instrument kan spela en central roll när det gäller att bidra till att öka medvetenheten, och gör det redan i hög grad. Detta bidrar till att öka medlemsstaternas resiliens i fråga om att bemöta gemensamma hot. De yttre EU-åtgärder som föreslås i denna ram utgår från principerna i artikel 21 i EU-fördraget, bl.a. demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.

Det gemensamma meddelandet är avsett att underlätta en helhetssyn som syftar till att EU, i samordning med medlemsstaterna, specifikt ska kunna motverka hot som är hybrida till sin karaktär, genom att skapa synergier mellan

alla relevanta instrument och främja nära samarbete mellan alla berörda aktörer. Åtgärderna bygger på befintliga strategier och befintlig sektoriell politik som bidrar till att uppnå ökad säkerhet. Bland de verktyg som kan bidra till att motverka hybridhot kan särskilt nämnas den europeiska säkerhetsagendan, Europeiska unionens strategi för utrikes- och säkerhetspolitik, den europeiska handlingsplanen på försvarsområdet, EU:s strategi för cybersäkerhet, den europeiska strategin för energitrygghet och Europeiska unionens strategi för sjöfartsskydd.

Eftersom Nato också arbetar för att motverka hybridhot och rådet för utrikes frågor har föreslagit ett ökat samarbete och en ökad samordning på detta område, syftar vissa av förslagen till att förbättra samarbetet mellan EU och Nato när det gäller att motverka hybridhot.

De föreslagna insatserna är inriktade på att öka medvetenheten, bygga upp resiliensen, förebygga och reagera på kriser samt att återhämta sig efter kriser.

Följande åtgärder föreslås:

Känna igen hybridhot (åtgärd 1): Medlemsstaterna, med lämpligt stöd av kommissionen och den höga representanten, uppmanas att genomföra en undersökning av risker i samband med hybridhot för att identifiera centrala svagheter som kan påverka nationella och alleuropeiska strukturer och nätverk, samt att ta fram särskilda indikatorer med anknytning till hybridhot.

Organisera EU:s insatser och öka medvetenheten (åtgärd 2): Inom ramen för den befintliga strukturen för Europeiska unionens underrättelseanalyscentrum (EU Intcen) inrätta EU:s gemensamma enhet för hybridhot som kan ta emot och analysera sekretessbelagd information och information från öppna källor om hybridhot. Medlemsstaterna uppmanas att upprätta nationella kontaktpunkter för hybridhot för att garantera samarbete och säker kommunikation med EU:s gemensamma enhet för hybridhot.

Strategisk kommunikation (åtgärd 3): Den höga representanten ska tillsammans med medlemsstaterna undersöka sätt att uppdatera och samordna sin förståelse att kommunicera på ett proaktivt och strategiskt sätt och optimera användningen av mediebevakning och språkspecialister.

Kompetenscentrum för ”motverkande av hybridhot” (åtgärd 4): Medlemsstaterna uppmanas att överväga att inrätta ett kompetenscentrum för att motverka hybridhot. Centrumet bör t.ex. utarbeta program som syftar till att främja forskning och utveckla övningar som gör att man kan hitta praktiska lösningar på de utmaningar som hybridhoten innebär.

Organisera EU:s insatser och öka resiliensen (åtgärd 5): Kommissionen kommer i samarbete med medlemsstaterna och berörda aktörer att identifiera gemensamma verktyg, bl.a. indikatorer, för att stärka den kritiska infrastrukturens skydd och resiliens mot hybridhot inom berörda sektorer.

Energinät (åtgärd 6): Kommissionen kommer i samarbete med medlemsstaterna att stödja ansträngningar för att diversifiera energikällorna och främja säkerhets- och trygghetsnormer för att öka den kärntekniska infrastrukturens resiliens.

Transportsäkerhet och säkerhet i försörjningskedjan (åtgärd 7): Kommissionen kommer att övervaka framväxande hot i hela transportsektorn och kommer att uppdatera lagstiftning där så är lämpligt. Vid genomförandet av EU:s strategi för sjöfartsskydd samt EU:s strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet kommer kommissionen och den höga representanten (inom ramen för sina respektive befogenheter), i samordning med medlemsstaterna, att undersöka hur hybridhot ska bemötas, särskilt när det gäller hot mot kritisk transportinfrastruktur.

Rymden (åtgärd 8): Inom ramen för den kommande rymdstrategin och europeiska handlingsplanen på försvarsområdet kommer kommissionen att föreslå att rymdinfrastrukturens förmåga att stå emot hybridhot ska stärkas, särskilt genom att eventuellt utvidga tillämpningsområdet för rymdövervakning och spårning till att även omfatta hybridhot, genom att utarbeta nästa generation av statlig satellitkommunikation på EU-nivå och genom att införa satellitnavigationsystemet Galileo inom kritisk infrastruktur som är beroende av tidssynkronisering.

Försvarskapacitet (åtgärd 9): Försvarskapaciteten behöver stärkas för att öka EU:s resiliens mot hybridhot. Det är viktigt att identifiera de centrala kapacitetsområdena, t.ex. övervaknings- och spaningskapacitet. EDA skulle kunna vara en katalysator för militär kapacitetsutveckling, t.ex. genom att förkorta utvecklingscykler för försvarskapacitet, investera i teknik, system och prototyper och öppna försvarsföretag för innovativ kommersiell teknik med anknytning till hybridhot. Möjliga åtgärder skulle kunna granskas inom ramen för den kommande handlingsplanen på försvarsområdet.

Den höga representanten kommer, vid behov med stöd av medlemsstaterna, i samverkan med kommissionen att lägga fram förslag till projekt om anpassning av försvarskapaciteten och om utveckling av kapacitet av betydelse för EU, specifikt för att motverka hybridhot mot en eller flera medlemsstater.

Skydd av folkhälsan och livsmedelstrygghet (åtgärd 10): Kommissionen kommer i samarbete med medlemsstaterna att öka medvetenheten om och resiliensen mot hybridhot inom befintliga beredskaps- och samordningsmekanismer, särskilt hälsosäkerhetskommittén.

It-säkerhet (åtgärd 11): Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att inrätta och fullt ut utnyttja ett nätverk mellan de 28 it-incidentcentrumen och incidenthanteringsorganisationen Cert-EU, även som en ram för strategiskt samarbete, och att göra detta till en prioriterad fråga. Kommissionen bör, i samordning med medlemsstaterna, se till att sektorsvisa initiativ mot it-hot (t.ex. på luftfarts-, energi- eller sjöfartsområdet) överensstämmer med den sektorsövergripande kapacitet som omfattas av it-säkerhetsdirektivet i syfte att sammanföra information, sakkunskap och snabba insatser.

Industrin (åtgärd 12): Kommissionen kommer, i samordning med medlemsstaterna, att samarbeta med industrin inom ramen för ett avtalsbaserat offentlig-privat partnerskap för it-säkerhet i syfte att utveckla och testa teknik för att bättre skydda användare och infrastrukturer mot de it-relaterade aspekterna av hybridhot.

Energi (åtgärd 13): Kommissionen kommer att utfärda riktlinjer för att ägare av tillgångar inom smarta nät ska kunna förbättra it-säkerheten i sina anläggningar. Inom ramen för initiativet om elmarknadens utformning kommer kommissionen att överväga att lägga fram förslag om riskberedskapsplaner och regler för informationsutbyte och säkerställande av solidaritet mellan medlemsstaterna i kristider, bl.a. regler om hur man ska förebygga och begränsa it-attacker.

Säkerställande av sunda finansiella system (åtgärd 14): I samarbete med Europeiska unionens byrå för nät- och informationssäkerhet (Enisa), medlemsstaterna samt berörda internationella, europeiska och nationella myndigheter och finansinstitut kommer kommissionen att främja och underlätta upprättandet av plattformar och nätverk för utbyte av information om hot och ta itu med faktorer som hindrar utbytet av sådan information.

Transporter (åtgärd 15): Kommissionen och den höga representanten kommer inom sina respektive behörighetsområden, i samarbete med medlemsstaterna, att undersöka hur hybridhot ska bemötas, särskilt när det gäller it-angrepp inom transportsektorn.

Åtgärder mot finansiering av hybridhot (åtgärd 16): Kommissionen kommer att använda genomförandet av handlingsplanen mot finansiering av terrorism som ett sätt att bidra till motverkandet av hybridhot.

Stärkt resiliens mot radikaliserings och våldsbejakande extremism (åtgärd 17): Även om terrorism och våldsbejakande extremism inte i sig är av hybridkaraktär kan de som ligger bakom hybridhot inrikta sig på och rekrytera sårbara samhällsmedlemmar och radikaliseras med hjälp av moderna kommunikationskanaler (bl.a. sociala medier på internet och proxygrupper) och propaganda.

Kommissionen vidtar för närvarande de åtgärder mot radikaliserings som anges i den europeiska säkerhetsagendan, analyserar behovet av att stärka förfarandena för att ta bort olagligt innehåll och uppmanar mellanhänder att utöva tillbörlig aktsamhet vid hanteringen av nät och system.

Ökat samarbete med tredjeländer (åtgärd 18): Den höga representanten kommer, i samordning med kommissionen, att inleda en undersökning om hybridrisker i grannregionerna. Den höga representanten, kommissionen och medlemsstaterna kommer att använda de instrument som står till deras förfogande för att bygga upp partnerländernas kapacitet och öka deras resiliens mot hybridhot. Uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP), som antingen är oberoende eller kompletterar EU-instrument, skulle kunna utstationeras för att hjälpa partnerländerna att stärka sin kapacitet.

Förebyggande av och åtgärder vid kriser samt återhämtning (åtgärd 19, 20 och 21):

Det är av avgörande betydelse att vidta snabba åtgärder vid händelser som utlösts av hybridhot, understryker kommissionen. I detta avseende kan de insatser som Europeiska centret för samordning av katastrofberedskap gör för att underlätta nationella civilskyddsåtgärder och stärka den nationella civilskyddskapaciteten vara en effektiv mekanism för att bemöta hybridhot som

kräver civilskyddsinsatser. Detta skulle kunna ske i samverkan med andra EU-mekanismer och system för tidig varning, särskilt med Europeiska utrikes-tjänstens lägescentral när det gäller externa säkerhetsdimensioner och centret för strategisk analys och insatskapacitet när det gäller den inre säkerheten.

Den höga representanten och kommissionen kommer, i samarbete med medlemsstaterna, att upprätta ett gemensamt operativt protokoll och genomföra regelbundna övningar för att förbättra kapaciteten för strategiskt beslutsfattande som svar på komplexa hybridhot på grundval av förfaranden för integrerad politisk krishantering (åtgärd 19).

Kommissionen och den höga representanten kommer, inom sina respektive behörighetsområden, att undersöka tillämpligheten och de praktiska konsekvenserna av artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 42.7 i EU-fördraget om det inträffar en omfattande och allvarlig hybridattack (åtgärd 20).

Den höga representanten kommer, i samordning med medlemsstaterna, att integrera, utnyttja och samordna den militära insatskapaciteten när det gäller att motverka hybridhot inom ramen för GSFP (åtgärd 21).

Ökat samarbete med Nato (åtgärd 22): Den höga representanten kommer, i samordning med kommissionen, att fortsätta sin informella dialog och stärka samarbetet och samordningen med Nato i fråga om situationsmedvetenhet, strategisk kommunikation, it-säkerhet och ”krisförebyggande och krisåtgärder” i syfte att motverka hybridhot, samtidigt som principerna om delaktighet och varje organisations självständiga beslutsfattande respekteras.

Regeringens preliminära ståndpunkt

I Regeringskansliets faktapromemoria 2015/16:FPM80 Gemensamt ramverk för att motverka hybridhot välkomnar Regeringen ramverket och anser att det har en viktig funktion att fylla genom att öka medvetenheten om hybridhot och stärka EU:s och medlemsstaternas motståndskraft mot sådana. EU har en viktig roll som komplement till medlemsstaterna när det gäller att hantera hybridhot. Att hantera hoten förblir främst ett nationellt ansvar.

Det finns ingen allmänt accepterad definition av vad som utgör ett hybridhot, menar regeringen. I allmänhet avses en blandning av militära (reguljära och irreguljära) och civila medel, inklusive påverkanskampanjer samt politiska, ekonomiska och diplomatiska medel. Tillsammans används dessa åtgärder integrerat för att utnyttja motståndarens svagheter och uppnå specifika politiska mål. Med utgångspunkt i hybridhotens föränderliga karaktär erbjuder inte det gemensamma ramverket en tydlig definition av begreppet hybridhot.

Ramverket innehåller dock förslag som medlemsstaterna välkomnas att genomföra. Ramverkets förslag tar sin huvudsakliga utgångspunkt i redan pågående åtgärder och processer till vilka dimensionen om hybridhot kopplas eller tydliggörs. Därmed är det inte omfattande nyheter som föreslås i ramverket. Nyheten är att EU skapat ett sätt att strömlinjeforma hanteringen av hybridhoten.

Meddelandet om ramverket i sig har inga effekter på svenska regler, anser regeringen. Det har heller inte några omedelbara konsekvenser för EU:s budget. Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintliga budgetramar.

Regeringen välkomnar sammanfattningsvis det gemensamma meddelandet om ramverket. Övriga medlemsstater har också välkomnat det.

I rådsslutsatserna från rådet för utrikes frågor den 19 april 2016 bjuds relevanta instanser inom EU in att granska meddelandet om ramverket och att följa upp det. Det framgår inte någon tidsplan för denna granskning. Därutöver efterfrågar rådet i slutsatserna en uppföljningsrapport om arbetet med att genomföra ramverket till juli 2017. Meddelandet har inte gått ut på remiss.

Konstitutions-, justitie-, och utrikesutskottets yttranden

Konstitutions-, justitie-, och utrikesutskottet har lämnat var sitt yttrande i frågan till försvarsutskottet.

Konstitutionsutskottet ser i yttrande 2016/17:KU2y (bil. 2) med allvar på hybridhoten, liksom regeringen gör. Åtgärderna om strategisk kommunikation (åtgärd 3) och åtgärderna om stärkt resiliens mot radikaliserings och våldsbejakande extremism (åtgärd 17) bedöms som särskilt relevanta för utskottet.

Desinformation och våldsförhållande budskap på internet som verktyg för att radikalisera personer, destabilisera samhället eller kontrollera den politiska verklighetsbeskrivningen behöver bemötas. Konstitutionsutskottet välkomnar därför olika kommunikationsinsatser för att sprida fakta och positiva motbudskap om demokrati och de grundvärden som kommer till uttryck i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Konstitutionsutskottet vill samtidigt understryka vikten av att värna den grundlagsreglerade informations- och yttrandefriheten. Utskottet har tidigare uttalat sig om tvingande bestämmelser som innebär krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga internetleverantörer att blockera webbsidor och anför att de är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet vidhåller denna uppfattning och vill därför framhålla lösningar som bygger på frivillighet.

Justitieutskottets yttrande 2016/17:JuU2y (bil. 3) behandlar de delar i meddelandet som rör utskottets beredningsområde. Detta gäller i första hand åtgärderna 16 och 17 som avser åtgärder mot finansieringen av hybridhot respektive stärkt motståndskraft mot radikaliserings och våldsbejakande extremism.

När det gäller den nu aktuella ramen för att motverka hybridhot delar justitieutskottet kommissionens uppfattning att åtgärder för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism kan bidra till att motverka hybridhot. Som utskottet tidigare anför är det, även i dessa fall, angeläget att åtgärderna vidtas med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte minst skyddet

av den personliga integriteten. Detsamma gäller även för andra åtgärder mot finansiering av hybridhot (åtgärd 16).

Justitiekommittén anser att det bästa sättet att bemöta propaganda för våldsbejakande extremism och terrorism är med kunskap. Utskottet anser att det är positivt att kommissionen i fråga om åtgärder för att stärka motståndskraften anför att man när det gäller extremistiskt innehåll på internet måste ta hänsyn till åtgärdernas inverkan på den grundläggande rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet. Utskottet ser positivt på att kommissionen för närvarande vidtar de åtgärder mot radikaliserings som anges i den europeiska säkerhetsagendan enligt åtgärd 17.

Justitiekommittén ser sammanfattningsvis med allvar på frågan om hybridhot och konstaterar att det ytterst är ett nationellt ansvar att hantera och möta sådana hot. Rättsväsendet har en viktig roll i detta arbete. EU har en viktig funktion att fylla när det gäller att öka såväl medvetenheten om hybridhot som medlemsländernas motståndskraft mot sådana hot. I likhet med regeringen ser justitiekommittén därför i dessa delar positivt på det gemensamma meddelandet om ramverket.

Utrikeskommittén understryker i sitt yttrande 2016/17:UU1y (bil. 4) allvaret med hybridhot och välkomnar meddelandet. Utskottet identifierar huvudsakligen två åtgärdsförslag som rör utskottets beredningsområde: åtgärdsförslag 18 (Ökat samarbete med tredjeländer) och åtgärdsförslag 22 (Ökat samarbete med Nato).

Hantering av hybridhot är primärt ett nationellt ansvar, understryker utrikeskommittén, men utskottet ser ett behov av att utveckla EU:s förmåga att stötta och stärka medlemsstaternas motståndskraft mot denna typ av hot. Utrikeskommittén anser att det finns en potential för ett ömsesidigt utbyte av lägesbild, kunskap och information mellan EU och Nato samt av en koordinerad strategisk kommunikation om hybridhot, vilket också lyfts fram i det gemensamma meddelandets åtgärdsförslag 22.

Med anledning av åtgärdsförslag 18 om att uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skulle kunna utstationeras i EU:s partnerländer för att stärka ländernas kapacitet att möta hybridhot, vill utrikeskommittén hänvisa till utlåtande 2014/15:UU18 i vilket utskottet framhöll vikten av att aktivt eftersträva synergier mellan grannskapspolitiken och alla instrument inom ramen för GUSP samt med andra politikområden som har externa dimensioner.

Utskottets ställningstagande

Försvarsutskottet delar fortsatt den syn på hybridhot som uttrycktes i den försvarspolitiska inriktningen för 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:F6U11, rskr. 2014/15:251) mot bakgrund av den ryska aggressionen mot Ukraina och särskilt agerandet vid det ryska övertagandet av Krim. I likhet med regeringen anser utskottet därför att hybridhot är en realitet som måste tas på största allvar i ett större perspektiv men att det ytterst är ett nationellt ansvar

att hantera och bemöta hybridhot, vilket också anförs av justitie- och utrikesutskottet.

Många EU-medlemsstater står dock inför gemensamma hot som kan vara inriktade på gränsöverskridande nät- eller infrastrukturer. EU kan där komplettera medlemsstaternas åtgärder genom att bidra till att medvetenheten och motståndskraften ökar. Utskottet instämmer med kommissionen i att man genom samordnade insatser på EU-nivå, genom att EU:s politik och instrument används på grundval av europeisk solidaritet, genom ömsesidigt bistånd och ett utnyttjande av Lissabonfördragets fulla potential kan hantera sådana hot mer effektivt. Åtgärderna bör bygga på befintliga strategier och befintlig sektoriell politik som bidrar till att uppnå ökad säkerhet. EU:s politik och instrument kan alltså spela en central roll när det gäller att bidra till att öka medvetenheten, något som kan förstärkas genom samverkan med andra internationella aktörer som Nato, vilket också utrikesutskottet anför.

Försvarsutskottet instämmer i konstitutions- och justitieutskottets syn på vikten av att i sammanhanget värna den personliga integriteten och den grundlagsreglerade informations- och yttrandefriheten.

Det föreslagna ramverket innehåller en rad förslag också inom försvarsområdet. Dessa bör korrelera med den kommande handlingsplanen inom just detta område. Utskottet avser att följa utvecklingen i fråga om denna.

Försvarsutskottet vill generellt sett understryka vikten av att åtgärder för att möta hybridhot koncentreras, avgränsas och prioriteras för att uppnå största möjliga effekt i arbetet. Utskottet anser att åtgärderna för EU:s del bör finansieras inom den befintliga budgetramen. Skapandet av nya strukturer är inte heller alltid lösningen på ett problem. Kommande åtgärder bör således rymmas inom redan befintliga organisatoriska strukturer.

Europeiska försvarsbyrån (EDA) kan mycket väl fungera som katalysator för militär kapacitetsutveckling för att t.ex. motverka hybridhot mot EU:s medlemsstater, men utskottet vill i sammanhanget betona att också ny verksamhet ska ta hänsyn till nationella säkerhetsintressen. En utveckling av övningsverksamheten och framtagandet av gemensamma operativa protokoll kan dessutom ge väl så goda resultat som utvecklandet av ny materiel.

Begreppet hybridhot syftar enligt meddelandet till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. Med andra ord finns det beröringspunkter till många politikområden och därmed flera utskotts beredningsområden. Övriga utskotts yttranden visar på att en grundläggande samsyn råder bland nämnda utskott i frågan. Försvarsutskottet kan dock konstatera att ämnet är komplext och vill uppmanas till att en tydligare definition av begreppet hybridhot utvecklas för att bättre kunna möta framtidens utmaningar.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservationer

1. **Gemensam ram för att motverka hybridhot – motiveringen (SD)**

av Mikael Jansson (SD) och Roger Richtoff (SD).

Ställningstagande

Formaliserad fördjupning av samarbetet inom EU föregås alltid av mellansteg när inte sällan yttranden som det som finns i förslaget används. De åtgärdsförslag som redogörs i JOIN(2016) 18 är tydliga mellansteg i syfte att ytterligare föra över makt från medlemsstaterna till EU.

Även vi sverigedemokrater ser med största allvar på hybridhoten. Samtidigt ser sig de föreslagna åtgärderna som ett försök från EU att – med hänvisning till dessa hot – utvidga sina befogenheter och göra intrång i nationella angelägenheter. Att hantera och bemöta hybridhot är ytterst ett nationellt ansvar, och EU bör inte militariserats och inte heller få stöd för att lägga grunden till någon europeisk militär eller polisiär underrättelsetjänst. Enligt vår mening är förslaget till åtgärd 2 om att inrätta en enhet för analys av sekretessbelagd information problematiskt på flera sätt – om inte annat så ur ett integritetsperspektiv. När det gäller att sprida positiva motbudskap för att bemöta hybridhot kan vi ställa oss positiva till detta, men vi anser inte att det ska ligga på EU:s olika institutioner och organ att ombesörja detta. En jämförelse kan göras med vad som tidigare framförts i frågan om våldsbejakande extremism och att staten knappast torde betraktas som den mest trovärdiga avsändaren bland avsedda mottagare. I stället anser vi att civilsamhället i de olika medlemsstaterna bör kunna vara effektivare och lämpligare avsändare för att uppnå detta ändamål.

Åtgärdsförslag 18 innefattar bl.a. förslag om att ”använda instrument och uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP)”. Man vill alltså lägga ännu mer ansvar under GSFP för att på sikt legitimera mer långtgående överföring av makt från nationalstaterna till EU.

En möjlighet som diskuteras är att använda den europeiska gendarmeristyrkan för att kunna verka som stöd i EU:s partnerländer. Ett gendarmeris förmåga är både militär och polisiär. Den specifika organisationen, den europeiska gendarmeristyrkan, är ett samarbete mellan diverse olika ingående medlemsstater. Syftet med att kunna använda den är tydligt, nämligen att få det att framstå som att EU, i likhet med nationalstaterna, har egna förband att tillgå. Det är ytterligare ett sätt att smyga in ett behov av egna militära förband inom EU. Det är ingen hemlighet att flera medlemsstater och tunga företrädare inom EU företräder en linje som går ut på att EU borde sätta upp en gemensam armé.

I åtgärdsförslag 18 återkommer även frasen ”strategisk kommunikation”, som man vill bistå partnerskapsländerna med. EU:s sätt att använda strategisk kommunikation är inte oproblemiskt eftersom unionen, enligt vår mening,

går i en alltmer auktoritär riktning. Vi tror inte att den strategiska kommunikationen som avses användas i dessa partnerskapsländer kommer att gynna den demokratiska processen i landet. EU vill erbjuda detta stöd för att kunna sprida budskap som gynnar EU. Åtgärdsförslag 18 är i stort ett långtgående förslag för att EU ska kunna använda diverse metoder för att försäkra sig om att unionens inflytande över länderna består.

Åtgärdsförslag 22 innefattar förslag om att fördjupa samarbetet med den partnerskapsorganisation som man i texten framhåller som en synnerligen viktig partner, nämligen Nato. I och med detta förslag suddas gränsen ut mellan de två organisationerna, när det gäller att hantera hybridhot. Även här nämns strategisk kommunikation. EU och Nato ska alltså fördjupa sitt samarbete kring att kunna leverera gemensam propaganda. I förslaget nämns också att kommissionen och den höga representanten ska stärka samordning och samarbete på områdena situationsmedvetenhet, it-säkerhet och ”krisförebyggande och krisåtgärder”. Detta är steg mot att knyta EU och Nato så nära varandra att gränsen ter sig alltmer oklar, i alla fall inom detta specifika område, som däremot knappast kan kallas ringa med hänsyn till omfånget. Vissa av EU:s medlemmar är inte medlemmar i Nato. Detta närmande mellan EU och Nato kommer troligen inte att röna någon större uppmärksamhet. Det kommer således inte att komma medborgarna i de olika medlemsstaterna till del. Vi ser här ett stort demokratiskt problem, vilket tyvärr genomsyrar hela EU-samarbetet och dess politiska beslutsgångar.

Vi anser inte att det är viktigt att vi har en enad europeisk utrikes- och säkerhetspolitik inom EU. Vi anser att EU inte ska ha någon gemensam utrikes- eller säkerhetspolitik över huvud taget, i alla fall inte så länge Sverige är medlem i EU. Vi värnar vår egen beslutanderätt och vår egen förmåga att bygga samarbeten med andra suveräna stater utanför EU:s ram. Vi anser att dessa förslag är ytterligare ett steg på vägen mot en formaliserad federal europeisk union, som många politiker i andra länder är helt öppna med att de vill se. Vi menar också att utskottets ställningstagande är motsägelsefullt eftersom det understryks att vi inte är med i någon militär allians, men att hot mot säkerheten byggs solidariskt och avvärjs tillsammans med andra. Vi anser att vi här rör oss i en gråzon, där vi upplever att man för det svenska folket bakom ljuset. Det är viktigt att tala klarspråk och inte hymla med vad det är man vill åstadkomma och med vilka.

Vi anser att det är fel att ge ett öppet mandat för kommissionen att driva på mot en ökad överstatlighet och federalism. Med hänvisning till ovanstående menar vi därför att förslagen i JOIN(2016) 18 inte bör genomföras.

2. **Gemensam ram för att motverka hybridhot – motiveringen (V)**

av Stig Henriksson (V).

Ställningstagande

Vänsterpartiet ser ett antal övergripande problem med dokumentet och vänder sig starkt mot den bild av ett överhängande och omfattande hot mot Europa och EU:s medlemsstater som målas upp.

Sverige och världen står i dag inför större utmaningar än på länge, och vi befinner oss i ett i många avseenden nytt säkerhetspolitiskt läge. Rysslands destabiliseringsförsök, kriget i Syrien och turkiska kränkningar av mänskliga rättigheter genererar en politisk osäkerhet samtidigt som terroråd och ökande fascistiska strömningar skapar osäkerhet och otrygghet i Europa. Också klimatförändringar, pandemier, naturkatastrofer, svält, SRHR-frågor och fattigdom måste inkluderas i det säkerhetspolitiska perspektivet.

I arbetet för en säkrare värld krävs en insikt om att framtidens hotbild är annorlunda än vad den varit historiskt. Samtidigt ska man vara försiktig med att måla upp en felaktig bild av det europeiska säkerhetsläget. Jag menar att det här dokumentet tydligt går i linje mot en ökad militarisering av EU. En sådan utveckling vore olycklig, inte minst ut ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Dokumentet definierar inte klart vad som ska klassas som hybridhot. Det gör det svårt att ta ställning till stora delar av texten. Exempelvis föreslås att eventuellt utvidga den s.k. solidaritetsklausulen som ingår i Lissabonfördraget för att kunna använda denna vid omfattande och allvarliga hybridhot. Att utvidga de militära skyldigheterna gentemot andra medlemsstater utan att först slå fast vilka områden det kan handla om är ytterst problematiskt. Dokumentet präglas också av ett ensidigt fokus på att potentiella hybridhot skulle komma utifrån. Att de skulle kunna komma inifrån unionen behandlas inte alls.

Jag anser att det är av vikt att åtgärder för att möta hybridhot kan koncentreras, avgränsas och prioriteras för att uppnå största möjliga effekt i arbetet. Detta måste dock ses som i det närmaste omöjligt utifrån dokumentets breda ansats där till och med diplomati sägs kunna utgöra ett hybridhot. Med andra ord: åtgärderna kan inte avgränsas om inte hotbilden tydligare specificeras.

För Vänsterpartiet är den militära alliansfriheten central. Det är genom en självständig utrikespolitik och en internationell trovärdighet vi har möjlighet att bygga säkerhet tillsammans med andra. I dokumentet pekas ett ökat samarbete mellan EU och Nato ut som en viktig faktor för ökad säkerhet gentemot hybridhot. Jag menar att det snarare är tvärtom. Ett tätare samarbete mellan EU och Nato riskerar att öka spänningarna i vår omvärld. Det skulle också föra de enskilda medlemsstaterna närmare Nato, vilket allvarligt riskerar möjligheterna att värna militär alliansfrihet.

Dokumentet lyfter frågor som rör informationsutbyte inom unionen och mellan EU och Nato. Internationell brottslighet kräver ett gott samarbete mel-

lan stater. Men det är i sammanhanget viktigt att värna den personliga integriteten. Genom den svenska FRA-lagen sattes den personliga integriteten på undantag. Jag ser en överhängande risk att så svepande formuleringar som görs i dokumentet leder till en ökad övervakning innebärande en oproportionerligt stor kränkning av den enskildes integritet. Skrivningar om att öka rätten för privata företag att snabbt avlägsna terroristpropaganda måste också specificeras för att vara möjliga att ta ställning till. Vad händer t.ex. med de befrielse-rörelser som av vissa stater godtyckligt klassas som terrororganisationer, som PKK som aktivt strider mot Daish/IS i Syrien?

Vänsterpartiet ser mycket allvarligt på de skrivningar som finns i dokumentet om ökad möjlighet till ökat stöd för gränsövervakning inom ramen för GSFP-åtgärder och att man klumpar ihop skrivningar om organiserad brottslighet, terrorism och vapensmuggling med s.k. irreguljär migration. Det framgår inte klart vad som avses med exempelvis ”kompletterande stöd till gränsförvaltning i nödsituationer”. Är det ökade befogenheter för Frontex eller den nya omfattande gräns- och kustbevakningsmyndigheten som menas? Det är varje människas rätt att söka asyl från krig, terror, förföljelse eller förtryck. Att värna EU:s inre säkerhet ska handla om att sätta stopp för potentiella hot, inte om att hindra människors rätt att fly.

Jag ställer mig frågande till att man i dokumentet exemplifierar hybridhot med att de kan handla om diplomatiska metoder. Världen i dag behöver inte mer av militär upprustning, utan snarare ökad kontakt och samarbete stater emellan. De diplomatiska kontakterna utgör en nyckel för en framgångsrik säkerhetspolitik. Det är någonting vi behöver mer av, inte mindre.

Dokumentet som helhet innehåller alltför många tveksamheter och otydligheter. Man utgår också från en bristfällig omvärldsanalys där man befäster bilden av ett närstående och omfattande hot mot Europa. Det säkerhetspolitiska begreppet ska vara brett. Men att diffust beskriva en hotbild utan att närmare specificera vad man menar är varken vidare effektivt eller särskilt klokt ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv samtidigt som det riskerar att ytterligare urholka grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

BILAGA 1

Förteckning över granskade förslag

Kommissionens meddelande (JOIN(2016) 18) Gemensam ram för att motverka hybridhot – Europeiska unionens insatser.

BILAGA 2

Konstitutionsutskottets yttrande 2016/17:KU2y

Gemensam ram för att motverka hybridhot

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet beslutade den 14 juni 2016 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över det gemensamma meddelande som kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik lämnat om en gemensam ram för att motverka hybridhot (JOIN(2016) 18).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till de delar av meddelandet som berör utskottets beredningsområde, dvs. de åtgärder som rör strategisk kommunikation och stärkt resiliens mot radikaliserings och våldsbejakande extremism.

I yttrandet finns ett särskilt yttrande (SD).

Utskottets överväganden

Meddelande om hybridhot

Kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik lämnade den 6 april 2016 ett gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet om en gemensam ram för att motverka hybridhot – Europeiska unionens insatser (JOIN(2016) 18).

Bakgrunden till meddelandet är att Europeiska unionen de senaste åren har ställts inför nya utmaningar där fred och stabilitet i dess närområden utmanas. Kommissionens ordförande Juncker lyfte i sina politiska riktlinjer 2014 fram behovet av att arbeta för ett starkare Europa i frågor som rör säkerhet och försvar. Vid rådet för utrikes frågor den 18 maj 2015 åtog sig den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik att i nära samarbete med kommissionen och Europeiska försvarsbyrån och i samråd med medlemsstaterna lägga fram ett gemensamt ramverk för att hantera den nya osäkerheten som hybridhot innebär.

Definitionen av hybridhot varierar och måste vara flexibel eftersom hotet hela tiden förändras. Begreppet syftar dock till att fånga upp en blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder – dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska – som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de inte utgör en formell krigsförklaring.

I den mån motverkandet av hybridhot rör den nationella säkerheten och det nationella försvaret samt upprätthållandet av lag och ordning, ligger det främsta ansvaret hos medlemsstaterna. Många medlemsstater står dock inför gemensamma hot, som också kan vara inriktade på gränsöverskridande nät eller infrastrukturer. Sådana hot kan hanteras mer effektivt genom samordnade insatser på EU-nivå. Meddelandet innehåller 22 föreslagna åtgärder, varav åtgärderna nr 3 och 17 bedöms särskilt relevanta för konstitutionsutskottet.

Strategisk kommunikation

Åtgärd nr 3 innebär att den höga representanten tillsammans med medlemsstaterna ska undersöka sätt att uppdatera och samordna sin förmåga att kommunicera på ett proaktivt och strategiskt sätt och optimera användningen av mediebevakning och språkspecialister. De som ligger bakom hybridhot kan systematiskt sprida desinformation, bl.a. genom riktade kampanjer i sociala medier, i syfte att radikaliserat personer, destabilisera samhället och kontrollera den politiska beskrivningen. Det är av avgörande betydelse att man kan bemöta hybridhot genom att använda en riktig strategi för strategisk kommunikation. Snabba reaktioner baserade på fakta och en höjning av den allmänna medvetenheten är viktiga faktorer för att öka samhällets motståndskraft.

I den strategiska kommunikationen bör de sociala medierna och de traditionella audiovisuella och internetbaserade medierna utnyttjas till fullo. Europeiska utrikestjänsten bör, med utgångspunkt i arbetsgrupperna East Stratcoms och Arab Stratcoms verksamhet, optimera användningen av lingvister som flytande behärskar relevanta icke-EU-språk och specialister på sociala medier som kan övervaka information från länder utanför EU och sörja för riktad kommunikation för att reagera på desinformation. Medlemsstaterna bör dessutom utarbeta samordnade mekanismer för strategisk kommunikation i syfte att stödja angivandet av källor och kampen mot desinformation i syfte att exponera hybridhot.

Motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism

Åtgärd nr 17 innebär att kommissionen genomför de åtgärder mot radikaliserings som anges i den europeiska säkerhetsagendan och analyserar behovet av att stärka förfarandena för att ta bort olagligt innehåll, och uppmanar mellanhänder att utöva tillbörlig aktsamhet vid hanteringen av nät och system. Även om terrorism och våldsbejakande extremism inte i sig är av hybrid karaktär kan de som ligger bakom hybridhot inrikta sig på och rekrytera sårbara samhällsmedlemmar och radikaliseras med hjälp av moderna kommunikationskanaler, bl.a. sociala medier på internet, ”proxygrupper” och propaganda.

I syfte att ta itu med extremistiskt innehåll på internet är kommissionen – inom ramen för strategin för den digitala inre marknaden – i färd med att analysera det potentiella behovet av nya åtgärder, med hänsyn till deras inverkan på den grundläggande rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet. Detta skulle kunna innebära strikta förfaranden för att ta bort olagligt innehåll, samtidigt som man undviker att avlägsna lagligt innehåll och att mellanhänder får ett större ansvar och måste utöva tillbörlig aktsamhet vid hanteringen av sina nät och system. Detta skulle komplettera den befintliga frivilliga modellen, där internetföretag och företag inom sociala medier, i samarbete med Europols EU-enhet för anmälan av innehåll på internet, snabbt avlägsnar terroristpropaganda.

Inom ramen för den europeiska säkerhetsagendan motarbetas radikaliserings genom utbyte av erfarenheter och utarbetande av bästa praxis, vilket inbegriper samarbete i tredjeländer. Syftet med den rådgivande gruppen för strategisk kommunikation om Syrien är att stärka utvecklingen och spridningen av alternativa budskap för att motverka terroristpropaganda. EU:s nätverk för kunskapsspridning om radikaliserings stöder medlemsstater och rättstillämpare som måste kunna interagera med radikaliserade personer (bl.a. utländska terroriststridande) eller med personer som bedöms vara känsliga för radikaliserings. Nätverket för kunskapsspridning om radikaliserings tillhandahåller utbildning och rådgivning och kommer att stödja prioriterade tredjeländer, som är villiga att engagera sig. Kommissionen håller också på att främja ett rättsligt samarbete mellan olika straffrättsliga aktörer, bl.a. Eurojust,

för att bekämpa terrorism och radikaliserings i medlemsstaterna, vilket inbegriper hantering av utländska terroriststridande och återvändande.

Som ett komplement till ovannämnda strategier bidrar EU i sina yttre åtgärder till att motverka våldsbejakande extremism, bl.a. genom externt engagemang och deltagande, genom förebyggande åtgärder – motverkande av radikaliserings och terroristfinansiering – och genom åtgärder för att ta itu med de bakomliggande ekonomiska, politiska och samhälleliga faktorer som skapar en grogrund för terroristgrupper.

Faktapromemoria

En faktapromemoria (2015/16:FPM80) om meddelandet har lämnats in till riksdagen. I faktapromemorian anför regeringen följande som sin preliminära ståndpunkt. Sverige ser med allvar på hybridhoten. Att hantera och möta hybridhot är ytterst ett nationellt ansvar. EU har en viktig roll att fylla när det gäller att öka medvetenheten hos medlemsstater och partnerländer om hybridhot samt att öka motståndskraften mot desamma. Regeringen välkomnar därmed det gemensamma meddelandet om ramverket.

Tidigare uttalanden av utskottet

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144) och motioner gjorde utskottet följande uttalande (bet. 2015/16:KU4):

Våldsförhållande budskap på internet behöver bemötas. För att minska dessa budskaps betydelse som verktyg i rekryteringen till extremistiska organisationer och konstellationer, är det enligt utskottets mening viktigt att sprida positiva motbudskap om demokrati och våra grundläggande värden. Detta ligger i linje med överenskommelsen kring åtgärder mot terrorism och innebär en vidareutveckling av politiken i överenskommelsen.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkänna detta för regeringen. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2015/16:137).

I ett yttrande till justitieutskottet över kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller en begränsning av tillgången till barnpornografiskt bildmaterial på internet pekade utskottet på möjligheten till samarbete på frivillig basis med internetleverantörer och att det i Sverige sedan ett par år förekommer ett sådant samarbete (yttr. 2008/09:KU7y).

Utskottet har även senare uttalat att det har kunnat notera att det i olika sammanhang förs diskussioner om att införa tvingande bestämmelser för att

blockera webbplatser. Tvingande regler som innebär att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet ville därför i stället framhålla lösningar som bygger på frivillighet (utl. 2012/13:KU26).

Utskottet har även i samband med behandlingen av en motion om blockering eller filtrering av internet uttalat att tvingande bestämmelser som innebär krav på att t.ex. internetleverantörer ska blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller en begränsning av tillgången till barnpornografiskt bildmaterial på internet noterade utskottet på möjligheten till samarbete på frivillig basis med internetleverantörer och att det i Sverige sedan ett par år förekommer ett sådant samarbete (bet. 2013/14:KU23).

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet ser liksom regeringen med allvar på hybridhoten. Desinformation och våldsförhållande budskap på internet som verktyg för att radikaliserar personer, destabilisera samhället eller kontrollera den politiska verklighetsbeskrivningen behöver bemötas. Utskottet välkomnar olika kommunikationsinsatser för att sprida fakta och positiva motbudskap om vår demokrati och de grundvärden som kommer till uttryck i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att värna den grundlagsreglerade informations- och yttrandefriheten. Utskottet har tidigare uttalat sig om tvingande bestämmelser som innebär krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga internetleverantörer att blockera webbsidor och anför att de är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet vidhåller denna uppfattning och vill därför framhålla lösningar som bygger på frivillighet.

Stockholm den 11 oktober 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Annicka Engblom (M), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Laila Naraghi (S), Berit Högman (S), Per-Arne Håkansson (S), Petter Löberg (S) och Stefan Svanström (KD).

Särskilt yttrande

Gemensam ram för att motverka hybridhot (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Även vi sverigedemokrater ser med största allvar på hybridhoten. Samtidigt ter sig de föreslagna åtgärderna som ett försök från EU att – med hänvisning till dessa hot – utvidga sina befogenheter och göra intrång i nationella angelägenheter. Att hantera och bemöta hybridhot är ytterst ett nationellt ansvar, och EU bör inte militariseras och inte heller få stöd för att lägga grunden till någon europeisk militär eller polisiär underrättelsetjänst. Enligt vår mening borde konstitutionsutskottet därför även ha yttrat sig över förslaget till åtgärd 2 om att inrätta en enhet för analys av sekretessbelagd information, om inte annat så ur ett integritetsperspektiv. När det gäller att sprida positiva motbudskap för att bemöta hybridhot kan vi ställa oss positiva till detta, men anser inte att det ska ligga på EU:s olika institutioner och organ att ombesörja detta. En jämförelse kan göras med vad som tidigare framförts i frågan om våldsbejakande extremism och att staten knappast torde betraktas som den mest trovärdiga avsändaren bland avsedda mottagare. I stället anser vi att civilsamhället i de olika medlemsstaterna bör kunna vara effektivare och lämpligare avsändare för att uppnå detta ändamål.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2016/17:JuU2y

Gemensam ram för att motverka hybridhot

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet beslutade den 14 juni 2016 att ge bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Gemensam ram för att motverka hybridhot (JOIN(2016)18 slutlig).

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över skrivelsen i de delar som rör utskottets beredningsområde. Det gäller i första hand åtgärderna 16 och 17 som avser åtgärder mot finansieringen av hybridhot respektive stärkt motståndskraft mot radikaliserings och våldsbejakande extremism.

Utskottets överväganden

Meddelandet

Allmänt

Europeiska unionens säkerhetsläge har förändrats dramatiskt under senare år. Freden och stabiliteten i EU:s östra och södra grannskap är utsatt för stora utmaningar. Det visar på det fortsatta behovet av att anpassa och stärka unionens kapacitet att garantera säkerhet, med tydlig betoning på det nära sambandet mellan yttre och inre säkerhet. Många av dagens utmaningar när det gäller fred, säkerhet och välbefinnande härrör från instabilitet i EU:s omedelbara grannskap och från föränderliga hot.

Enligt kommissionen måste definitionen av vad som avses med hybridhot vara flexibel eftersom hotet hela tiden förändras. Begreppet syftar dock till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring.

Vidare anføres att i den mån motverkandet av hybridhot rör den nationella säkerheten och det nationella försvaret samt upprätthållandet av lag och ordning, ligger det främsta ansvaret hos medlemsstaterna, eftersom de nationella svagheter fortsatt främst är landspecifika. Många EU-medlemsstater står dock inför gemensamma hot, som också kan vara inriktade på gränsöverskridande nät eller infrastrukturer. Sådana hot kan hanteras mer effektivt genom samordnade insatser på EU-nivå, genom att EU:s politik och instrument används på grundval av europeisk solidaritet, ömsesidigt bistånd och ett utnyttjande av Lissabonfördragets fulla potential.

Dessutom anføres att meddelandet syftar till att underlätta en helhetssyn som syftar till att EU, i samordning med medlemsstaterna, specifikt ska kunna motverka hot som är hybrida till sin karaktär, genom att skapa synergier mellan alla relevanta instrument och främja nära samarbete mellan alla berörda aktörer. Åtgärderna bygger på befintliga strategier och befintlig sektoriell politik som bidrar till att uppnå ökad säkerhet. Bland de verktyg som kan bidra till att motverka hybridhot kan särskilt nämnas den europeiska säkerhetsagendan, Europeiska unionens kommande strategi för utrikes- och säkerhetspolitik och den europeiska handlingsplanen på försvarsområdet, EU:s strategi för cybersäkerhet, den europeiska strategin för energitrygghet och Europeiska unionens strategi för sjöfartsskydd.

Meddelandet innehåller 22 föreslagna åtgärder inom fyra delområden syftande till att öka medvetenheten om hybridhot, öka motståndskraften mot dessa samt att förbättra arbetet med förebyggande samt krishantering och

återhämtning efter kriser relaterade till hybridhot. Ett fördjupat samarbete och koordinering med Nato och andra partnerorganisationer föreslås också.

Yttrandets avgränsning

Kommissionens meddelande är ett gemensamt ramverk omfattande en samling av föreslagna åtgärder som syftar till att hjälpa EU, dess medlemsstater samt partnerländer att möta hybridhot samt att stärka motståndskraften mot hybridhot. Meddelandets definition av hybridhot är väldigt vid och omfattar därför ett stort antal hot och angrepp som på olika sätt kan utgöra brott eller förstadium till brott. Det rör sig inte bara om terroristbrott, vilket kanske är det man i första hand tänker på, utan även t.ex. skadegörelse, sabotage m.fl. brott. Detta innebär att rättsväsendet, inte minst Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, har en viktig roll i arbetet med att hantera hybridhot. Detta följer också av att motverkandet av hybridhot rör frågor om upprätthållande av lag och ordning, som i första hand är en polisiär uppgift.

Av de 22 åtgärder som föreslås i meddelandet är det i första hand två som omfattar olika instrument och strategier som utskottet tidigare behandlat – Åtgärder mot finansiering av hybridhot (åtgärd 16) och Stärkt resiliens (motståndskraft) mot radikaliserings och våldsbejakande extremism (åtgärd 17). Nedan följer en kort beskrivning av vad som enligt meddelandet omfattas av dessa åtgärder.

När det gäller åtgärder mot finansieringen av hybridhot anför kommissionen att de som ligger bakom hybridhot behöver finansiering för att kunna fortsätta med sin verksamhet. Finansieringen kan användas för att stödja terroristgrupper eller mer subtila former av destabiliserande verksamhet, t.ex. att stödja påtryckningsgrupper och extrema politiska partier. EU har stärkt sina insatser mot brottslighet och finansiering av terrorism, i enlighet med den europeiska säkerhetsagendan, särskilt handlingsplanen. Den reviderade europeiska ramen mot penningtvätt stärker kampen mot finansiering av terrorism och penningtvätt, underlättar de nationella finansunderrättelseenheternas (FIU) arbete med att identifiera och spåra misstänkta penningöverföringar och informationsutbyten, och säkerställer samtidigt möjligheten att spåra överföringar av medel i Europeiska unionen. Den kan därför också bidra till att motverka hybridhot. Kommissionen anför att man kommer att använda genomförandet av handlingsplanen mot finansiering av terrorism (KOM(2016) 50 slutlig) som ett sätt att bidra till motverkandet av hybridhot (åtgärd 16).

När det gäller stärkande av motståndskraften mot radikaliserings och våldsbejakande extremism anför kommissionen att även om terrorism och våldsbejakande extremism inte i sig är av hybrid karaktär kan de som ligger bakom hybridhot inrikta sig på och rekrytera sårbara samhällsmedlemmar och radikalisera med hjälp av moderna kommunikationskanaler (bl.a. sociala medier på internet och proxygrupper) och propaganda.

Kommissionen pekar bl.a. på att radikaliseringsarbetet inom ramen för den europeiska säkerhetsagendan genom utbyte av erfarenheter och utarbetande av bästa praxis, vilket inbegriper samarbete i tredjeländer. Syftet med den rådgivande gruppen för strategisk kommunikation om Syrien är att stärka utvecklingen och spridningen av alternativa budskap för att motverka terroristpropaganda. EU:s nätverk för kunskapsspridning om radikaliseringslämnar stöd till medlemsstater och rättstillämpare som måste kunna interagera med radikaliserade personer (bl.a. utländska terroriststridande) eller med personer som bedöms vara känsliga för radikalisering. Nätverket för kunskapsspridning om radikalisering tillhandahåller utbildning och rådgivning och kommer att stödja prioriterade tredjeländer som är villiga att engagera sig. Kommissionen håller också på att främja ett rättsligt samarbete mellan olika straffrättsliga aktörer, bl.a. Eurojust, för att bekämpa terrorism och radikalisering i medlemsstaterna, vilket inbegriper hantering av utländska terroriststridande och återvändande.

Som ett komplement till ovan nämnda strategier bidrar EU i sina yttre åtgärder till att motverka våldsbejakande extremism, bl.a. genom externt engagemang och deltagande, genom förebyggande åtgärder (motverkande av radikalisering och terroristfinansiering) och genom åtgärder för att ta itu med de bakomliggande ekonomiska, politiska och samhällsliga faktorer som skapar en grogrund för terroristgrupper.

Kommissionen anför att den för närvarande genomför de åtgärder mot radikalisering som anges i den europeiska säkerhetsagendan och analyserar behovet av att stärka förfarandena för att ta bort olagligt innehåll, och uppmanar mellanländer att utöva tillbörlig aktsamhet vid hanteringen av nät och system (åtgärd 17).

Regeringens preliminära ståndpunkt

Regeringen har lämnat en faktapromemoria om kommissionens meddelande (2015/16:FPM80). Enligt regeringen ser Sverige med allvar på hybridhot. Att hantera och möta hybridhot är visserligen ytterst ett nationellt ansvar, men EU har en viktig roll att fylla när det gäller att öka medvetenheten hos medlemsstater och partnerländer om hybridhot samt att öka motståndskraften mot desamma. Regeringen välkomnar därmed det gemensamma meddelandet om ramverket.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet åter peka på att hybridhot, förutom åtgärder kopplade till terrorism, kan avse ett brett spektrum av andra åtgärder. Sådana åtgärder innefattar ofta brottsliga förfaranden och kan utgöra förstadier i en åsyftad längre händelsekedja som ytterst kan syfta till ett väpnat angrepp eller en terroristattack. Enstaka åtgärder – i bland systematiskt samordnade – kan också syfta till att på kort eller lång sikt destabilisera samhällssystem,

samhällen och stater. Eftersom formella krigsförklaringar knappast förekommer torde, med den definition som används i meddelandet, nästan alla hot och angrepp från en annan stat – som inte utgör väpnat angrepp – kunna sägas utgöra hybridhot. Det kan t.ex. röra sig om lågintensiva åtgärder vars avsikt är att destabilisera ett land och uppnå politiska mål, t.ex. påverka politiken i en för den påverkande önskad riktning. Sådana åtgärder behöver visserligen inte vara brottsliga i sig men kan i vissa fall visa sig utgöra förstadier till brott. Genom att tidigt uppmärksamma sådana åtgärder är det möjligt att öka motståndskraften mot hybridhot. Hybridhot kan också omfatta åtgärder som kan utgöra brott av olika slag och därför bli föremål för polisiära åtgärder. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att förekomsten av hybridhot ses i ett vidare sammanhang än bara det militära och beaktas även som en polisiär fråga. Som framgår av meddelandet måste medvetenheten om hybridhot och det förebyggande arbetet även omfatta ett stort antal andra samhällssektorer.

Som anförts tidigare har justitieutskottet, när det gäller de åtgärder som föreslås i meddelandet, tidigare behandlat flera av de instrument och strategier som omfattas av åtgärd 16 och åtgärd 17.

Utskottet behandlade hösten 2014 regeringens skrivelse 2013/14:245 En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (bet. 2014/15:JuU4, rskr. 2014/15:14). I skrivelsen redovisar regeringen en nationell strategi för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Strategin anger målsättningarna och prioriteringarna samt de åtgärder, på kort och lite längre sikt, som regeringen bedömer behöver vidtas för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv utformning av en svensk regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Huvudmålsättningen ska vara att upprätthålla en regim som på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan möta de hot och utmaningar av systemhotande och annan karaktär som Sverige ställs inför på området. Utskottet instämde i regeringens uppfattning att bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism behöver betraktas och hanteras utifrån en mer samlad ansats. Utskottet välkomnade därför en nationell strategi på området och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.

Utskottet behandlade hösten 2015 regeringens skrivelse 2014/15:146 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (bet. 2015/16:JuU7, rskr. 2015/16:86). Strategin avsåg att skapa en plattform för Sveriges långsiktiga arbete mot terrorism. Enligt utskottet måste det internationella samarbetet mot terrorism ha hög prioritet, varvid fokus i första hand borde vara att säkerställa ett bra och fungerande samarbete inom EU. Det är viktigt att Sverige deltar aktivt för att stärka det europeiska samarbetet för att förebygga, förhindra och lagföra terrorism, bl.a. genom att bygga ut de institutionella strukturerna. Skrivelsen redovisade bl.a. åtgärder mot finansiering av terrorism. Utskottet, som föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, noterade bl.a. att regeringen i skrivelsen beskrev samverkan mellan Finanspolisen, Säkerhetspolisen och tillsynsmyndigheterna när det

gäller arbetet mot finansiering av terrorism. Vidare konstaterade utskottet att regeringen bekräftat Ekobrottsmyndighetens roll inom området för bekämpning av finansiering av terrorism. Utskottet noterade även att samverkan med bl.a. Skatteverket lyftes fram.

I maj 2016 granskade utskottet i utlåtandet Åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (utl. 2015/16:JuU32) Europeiska kommissionens åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (KOM(2016) 50). Utskottet, som föreslog att utlåtandet skulle läggas till handlingarna, anförde att det såg positivt på kommissionens initiativ att ta fram en bred åtgärdsplan för att ytterligare stärka det europeiska ramverket för bekämpning av finansiering av terrorism. Samtidigt påtalades vikten av att värna det öppna och fria samhället och de värden vi vill försvara. Det är därför angeläget att det råder balans mellan insatser mot terrorism och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna, inte minst skyddet av den personliga integriteten. Även frågorna om dataskydd var angelägna att beakta i det fortsatta arbetet.

När det gäller den nu aktuella ramen för att motverka hybridhot delar utskottet kommissionens uppfattning att åtgärder för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism kan bidra till att motverka hybridhot, vilket är positivt. Som utskottet tidigare anført är det, även i dessa fall, angeläget att åtgärder vidtas med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte minst skyddet av den personliga integriteten. Detsamma gäller även för andra åtgärder mot finansiering av hybridhot (åtgärd 16).

När det gäller åtgärder för att stärka motståndskraften mot radikaliserings och våldsbejakande extremism tillsattes i juni 2014 en särskild utredare i rollen som nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18). Samordnaren ska utveckla och stärka arbetet på lokal nivå och säkerställa samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer inklusive trossamfund. Samordnaren har också haft i uppdrag att förbättra stödet till anhöriga, ta fram och initiera en sammanhållen strategi för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser och inrätta ett nätverk av experter (dir. 2014:103, dir. 2015:27 och dir. 2015:86). Samordnaren presenterade i juni 2016 en nationell strategi mot våldsbejakande extremism. Strategin innefattar åtgärder mot våldsbejakande extremism såväl på lokal som nationell nivå. I tilläggsdirektiv den 2 juni 2016 (dir. 2016:43) har samordnaren fått i uppdrag att bl.a. föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur fr.o.m. januari 2018.

I betänkandet 2015/16:JuU7 pekade utskottet på att regeringen i skrivelse 2014/15:144 Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism redogjort för ett flertal åtgärder som syftar till att förstärka det förebyggande arbetet. Utskottet uttalade bl.a. att det brottsförebyggande arbetet måste bedrivas i nära samverkan mellan polisen och bl.a. skolan, socialtjänsten samt ideella och religiösa verksamheter. När

det gäller propaganda för terrorism kunde utskottet konstatera att grundlagen ger ett starkt skydd för yttrandefriheten. Det finns dock begränsningar i denna, t.ex. i fråga om den som uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet. Utskottet instämde i regeringens uppfattning att det bästa sättet att bemöta propaganda för våldsbejakande extremism och terrorism är med kunskap och ansåg att gällande bestämmelser är väl avvägda. Det är därför positivt att kommissionen när det gäller åtgärder för att stärka motståndskraften mot radikalisering och våldsbejakande extremism anför att man när det gäller extremistiskt innehåll på internet måste ta hänsyn till åtgärdernas inverkan på den grundläggande rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet. Kommissionen betonar även vikten av kunskapsspridning och förebyggande åtgärder.

Utskottet har därefter yttrat sig till konstitutionsutskottet över skrivelse 2014/15:144 (yttr. 2015/16:JuU2y). I yttrandet föreslog utskottet, med anledning av motionsyrkanden, att konstitutionsutskottet borde göra ett tillkännagivande till regeringen om att ett skarpare uppdrag borde formuleras gällande förbättrade rutiner inom Kriminalvårdens verksamhet när det gäller arbetet mot radikalisering i anstaltsmiljö. Konstitutionsutskottet instämde i justitieutskottets mening att det var positivt att Kriminalvården fått i uppdrag att göra en kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas för att förebygga våldsbejakande extremism. Mot denna bakgrund ansåg konstitutionsutskottet dock att det saknades skäl att föreslå ett tillkännagivande till regeringen.

Utskottet anser att det är viktigt att möjligheten att rekrytera sårbara individer, i syfte att radikaliseras dem, begränsas. Utskottet ser därför positivt på att kommissionen för närvarande genomför de åtgärder mot radikalisering som anges i den europeiska säkerhetsagendan enligt den ovan beskrivna åtgärd 17.

Avslutningsvis har utskottet, såvitt avser de frågor som rör utskottets beredningsområde, ingen annan uppfattning än den som regeringen redogör för i faktapromemorian. Man ser med allvar på frågan om hybridhot och konstaterar att det ytterst är ett nationellt ansvar att hantera och möta sådana hot. Som utskottet konstaterat har rättsväsendet en viktig roll i detta arbete. När det gäller EU har unionen en viktig funktion att fylla när det gäller att öka såväl medvetenheten om hybridhot som motståndskraften mot sådana hot hos medlemsländerna. I likhet med regeringen ser utskottet därför i dessa delar positivt på det gemensamma meddelandet om ramverket.

Stockholm den 13 oktober 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), Arhe Hamednaca (S), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Ellen Juntti (M), Runar Filper (SD) och Agneta Gille (S).

Särskilt yttrande

Gemensam ram för att motverka hybridhot (V)

Linda Snecker (V) anför:

Jag ser ett antal övergripande problem med dokumentet och vänder mig starkt mot den bild av ett överhängande och omfattande hot mot Europa och EU:s medlemsstater som målas upp.

I arbetet för en säkrare värld krävs en insikt om att framtidens hotbild är annorlunda än vad den varit historiskt. Hybridhot utgör tillsammans med klimatförändringarna en ny typ av säkerhetspolitiska utmaningar och kräver nya metoder. Samtidigt ska man vara försiktig med att måla upp en felaktig bild av det europeiska säkerhetsläget. Jag menar att det här dokumentet tydligt går i linje mot en ökad militarisering av EU. En sådan utveckling vore olycklig, inte minst ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Dokumentet definierar inte klart vad som ska klassas som hybridhot. Det gör det svårt att ta ställning till stora delar av dokumentet. Exempelvis föreslås att eventuellt utvidga den s.k. solidaritetsklausulen i syfte att kunna använda denna vid omfattande och allvarliga hybridhot. Att utvidga de militära skyldigheterna gentemot andra medlemsstater utan att först slå fast vilka områden det kan handla om är ytterst problematiskt. Dokumentet präglas också av ett ensidigt fokus på att potentiella hybridhot skulle komma utifrån. Att de skulle kunna komma inifrån unionen behandlas inte alls.

Dokumentet lyfter frågor som rör informationsutbyte inom unionen och mellan EU och Nato. Internationell brottslighet kräver ett gott samarbete mellan stater. Men det är i sammanhanget viktigt att värna den personliga integriteten. Genom den svenska FRA-lagen sattes den personliga integriteten på undantag. Jag ser en överhängande risk för att så svepande formuleringar som görs i dokumentet leder till en ökad övervakning på bekostnad av vanliga människor. Skrivningar om att öka rätten för privata företag att snabbt avlägsna terroristpropaganda måste också specificeras för att vara möjliga att ta ställning till. Vad händer t.ex. med de befrielseörelser som av vissa stater godtyckligt klassas som terrororganisationer, som PKK som aktivt strider mot Daish/IS i Syrien?

Jag ställer mig frågande till att man i dokumentet exemplifierar hybridhot med att de kan handla om diplomatiska metoder. Världen i dag behöver inte mer av militär upprustning, utan snarare ökad kontakt och samarbete stater emellan. De diplomatiska kontakterna utgör en nyckel för en framgångsrik säkerhetspolitik. Det är någonting vi behöver mer av, inte mindre.

BILAGA 4

Utrikesutskottets yttrande 2016/17:UU1y

Hybridhot

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 27 september 2016 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens och den höga representantens gemensamma meddelande JOIN(2016) 18 Gemensam ram för att motverka hybridhot, i de delar som rör utrikesutskottets beredningsområde.

I det gemensamma meddelandet presenteras 22 åtgärdsförslag. Utrikesutskottet identifierar i huvudsak två åtgärdsförslag som rör utskottets beredningsområde, dels om ökat samarbete med tredjeländer, dels om ökat samarbete med Nato. I yttrandet lämnar utskottet sin övergripande syn på dessa åtgärdsförslag.

Utskottets överväganden

Det gemensamma meddelandet

Av kommissionens och den höga representantens gemensamma meddelande JOIN(2016) 18 Gemensam ram för att motverka hybridhot framgår att detta är avsett att underlätta en helhetssyn som syftar till att EU i samordning med medlemsstaterna specifikt ska kunna motverka hot som är hybridiska till sin karaktär, genom att skapa synergier mellan alla relevanta instrument och främja nära samarbete mellan alla berörda aktörer. Begreppet hybridhot sägs i meddelandet syfta till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. I det gemensamma meddelandet presenteras 22 åtgärdsförslag.

Utrikesutskottet identifierar huvudsakligen två åtgärdsförslag som rör utskottets beredningsområde. I åtgärdsförslag 18, under rubriken Ökat samarbete med tredjeländer, förordas att GSPF-uppdrag, antingen nya eller inom ramen för befintliga instrument, utstationeras i EU:s partnerländer för att hjälpa länderna att stärka kapaciteten att möta hybridhot. I åtgärdsförslag 22, under rubriken Ökat samarbete med Nato, förordas att EU ska stärka organisationernas samarbete och samordning bl.a. vad gäller situationsmedvetenhet, strategisk kommunikation, it-säkerhet samt krisförebyggande och krisåtgärder. Vidare betonas att organisationernas insatser, för att kunna komplettera varandra, bör ha samma bild av läget före och efter kriser. Enligt åtgärdsförslaget skulle en sådan samsyn kunna åstadkommas genom ett regelbundet utbyte av analyser och erfarenheter och även genom direkta kontakter mellan EU:s gemensamma enhet för hybridhot och Natos motsvarande enhet.

Utskottets ställningstagande

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Utskottet anser att den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Sverige är inte med i någon militär allians. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra, och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Utskottet vill understryka vikten av europeisk sammanhållning och en enad, principfast och tydlig europeisk utrikespolitik för att möta utmaningar

mot vår säkerhet. EU:s förmåga att agera som en säkerhetspolitisk aktör är en funktion av medlemsstaternas resurser, sammanhållning och politiska vilja.

Utskottet ser med allvar på hybridhot och välkomnar kommissionens och den höga representantens gemensamma meddelande. Utskottet noterar att frågan om hybridhot var föremål för slutsatser i utrikesrådet i april 2016, i vilka rådet välkomnar det gemensamma meddelandet JOIN(2016) 18 och uppmanar kommissionen och den höga representanten att senast i juli 2017 lägga fram en rapport för att bedöma framstegen. Inför utrikesrådet lämnade regeringen information i försvarsutskottet och hade samråd i EU-nämnden. Utskottet noterar vidare att rådets och kommissionens ordförande tillsammans med Natos generalsekreterare i juli 2016 skrev under en gemensam deklaration i syfte att stärka EU:s och Natos strategiska partnerskap. I deklarationen lyfts hybridhot fram som ett prioriterat område för fördjupat samarbete.

Utskottet anser att de europeiska länderna bör ta ett större samlat ansvar för Europas säkerhet och vill framhålla vikten av en starkare gemensam utrikes- och säkerhetspolitik inom EU. Utskottet ser ett behov av att utveckla EU:s förmåga att stötta och stärka medlemsstaternas motståndskraft mot hybridhot. För att kunna agera så effektivt som möjligt i olika krishanteringsinsatser kan EU med fördel utveckla sina partnerskap med FN och Nato.

Utskottet vill understryka att hanteringen av hybridhot primärt är ett nationellt ansvar. EU har en viktig kompletterande roll när det gäller att nå en gemensam uppfattning bland medlemsstaterna om frågans vikt och innebörd. Samarbete mellan EU och Nato är viktigt för att stödja det nationella arbetet. Utskottet anser att det därtill finns en potential för ett ömsesidigt utbyte av lägesbild, kunskap och information mellan EU och Nato samt av en koordinerad strategisk kommunikation i fråga om hybridhot, vilket också lyfts fram i det gemensamma meddelandets åtgärdsförslag 22.

Med anledning av åtgärdsförslag 18 om att GSFP-uppdrag skulle kunna utstationeras i EU:s partnerländer i syfte att stärka ländernas kapacitet att möta hybridhot, vill utskottet hänvisa till utlåtande 2014/15:UU18 i vilket utskottet framhöll vikten av att aktivt eftersträva synergier mellan grannskapspolitiken och alla instrument inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt med andra politikområden som har externa dimensioner.

Stockholm den 13 oktober 2016

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Karin Enström (M), Sofia Arkelsten (M), Pyry Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Pernilla Stålhammar (MP), Göran Pettersson (M), Krister Örnfjäder (S), Björn Söder (SD), Birgitta Ohlsson (L), Hans Linde (V), Sofia Damm (KD), Maria Andersson Willner (S), Sotiris Delis (M), Pavel Gamov (SD), Åsa Eriksson (S) och Jamal Mouneimne (S).

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande (SD)

Björn Söder (SD) och Pavel Gamov (SD) anför:

Formaliserad fördjupning av samarbetet inom EU föregås alltid av mellansteg då inte sällan yttranden likt det som finns i förslaget används. De åtgärdsförslag som redogörs i JOIN(2016) 18 final är tydliga mellansteg i syfte att ytterligare föra över makt från medlemsstaterna till EU.

Åtgärdsförslag 18 innefattar bl.a. förslag om att ”använda instrument och uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP)”. Man vill alltså lägga ännu mer ansvar under GSFP för att på sikt legitimera mer långtgående överföring av makt från nationalstaterna till EU.

En möjlighet som diskuteras är att använda den europeiska gendarmeristyrkan för att kunna verka som stöd i EU:s partnerländer. Ett gendarmeris förmåga är både militär och polisiär. Den specifika organisationen, den europeiska gendarmeristyrkan, är ett samarbete mellan diverse olika ingående medlemsstater. Syftet med att kunna använda den är tydligt, nämligen att få det att framstå som att EU, i likhet med nationalstaterna, har egna förband att tillgå. Det är ytterligare ett sätt att smyga in ett behov av egna militära förband inom EU. Det är ingen hemlighet att flera medlemsstater och tunga företrädare inom EU företräder en linje som går ut på att EU borde sätta upp en gemensam armé.

I åtgärdsförslag 18 återkommer även frasen ”strategisk kommunikation”, som man vill bistå partnerskapsländerna med. EU:s sätt att använda strategisk kommunikation är inte oproblematiskt eftersom unionen, enligt vår mening, går i en alltmer auktoritär riktning. Vi tror inte att den strategiska kommunikationen som avses användas i dessa partnerskapsländer kommer att gynna den demokratiska processen i landet. EU vill erbjuda detta stöd för att kunna sprida budskap som gynnar EU. Åtgärdsförslag 18 i stort är ett långtgående förslag för att EU ska kunna använda diverse metoder för att försäkra sig om att unionens inflytande över länderna består.

Åtgärdsförslag 22 innefattar förslag om att fördjupa samarbetet med den partnerskapsorganisation som man i texten framhåller som synnerligen viktig partner, nämligen Nato. I och med detta förslag suddas gränsen ut mellan de två organisationerna, när det gäller att hantera hybridhot. Även här nämns strategisk kommunikation. EU och Nato ska alltså fördjupa sitt samarbete kring att kunna leverera gemensam propaganda. I förslaget nämns också att kommissionen och den höga representanten ska stärka samordning och samarbete på områdena situationsmedvetenhet, it-säkerhet och ”krisförebyggande och krisåtgärder”. Detta är steg mot att knyta EU och Nato så nära varandra att gränsen ter sig alltmer oklar, i alla fall inom detta specifika område, som däremot knappast kan kallas ringa med hänsyn till omfånget.

Vissa av EU:s medlemmar är inte medlemmar i Nato. Detta närmande mellan EU och Nato kommer troligen inte att röna någon större uppmärksamhet. Det kommer således inte att komma medborgarna i de olika medlemsstaterna till del. Vi ser här ett stort demokratiskt problem, vilket tyvärr genomsyrar hela EU-samarbetet och dess politiska beslutsgångar.

Utskottets ställningstagande är därför, enligt vår mening, felaktigt. Vi anser inte att det är viktigt att vi har en enad europeisk utrikes- och säkerhetspolitik inom EU. Vi anser att EU inte ska ha någon gemensam utrikes- eller säkerhetspolitik över huvud taget. I alla fall inte så länge Sverige är medlem i EU. Vi värnar vår egen beslutanderätt och vår egen förmåga att bygga samarbeten med andra suveräna stater utanför EU:s ram. Vi anser att dessa förslag är ytterligare ett steg på vägen mot en formaliserad federal europeisk union, som många politiker i andra länder är helt öppna med att de vill se. Vi menar också att utskottets ställningstagande är motsägelsefullt då det understryks att vi inte är med i någon militär allians, men att hot mot säkerheten byggs solidariskt och avvärjs tillsammans med andra. Vi anser att vi här rör oss i en gråzon, där vi upplever att man för det svenska folket bakom ljuset. Det är viktigt att tala klarspråk och inte hymla med vad det är man vill åstadkomma och med vilka.

2. Särskilt yttrande (V)

Hans Linde (V) anför:

Vänsterpartiet ser ett antal övergripande problem med dokumentet från kommissionen och den höga representanten.

För Vänsterpartiet är den militära alliansfriheten central. Det är genom en självständig utrikespolitik och en internationell trovärdighet vi har möjlighet att bygga säkerhet tillsammans med andra i vår omvärld. I dokumentet pekas ett ökat samarbete mellan EU och Nato ut som en viktig faktor för ökad säkerhet gentemot hybridhot. Vi menar att det snarare är tvärtom. Ett tätare samarbete mellan EU och Nato riskerar att öka spänningarna i vår omvärld. Det skulle också föra de enskilda medlemsstaterna närmare Nato, vilket allvarligt riskerar möjligheterna att värna militär alliansfrihet.

Vi saknar också en tydlig koppling till FN och folkrätten. FN är den viktigaste internationella organisationen för frågor som rör konflikter, säkerhet och nedrustning.

Under en rad år har vi sett hur FN:s roll och folkrätten undergrävs genom att länder valt att genomföra militära interventioner, ockupationer och annekteringar utan stöd i FN-mandat. Vänsterpartiet anser att om arbetet för fred, säkerhet, nedrustning och avspänning ska vara framgångsrikt måste respekten för folkrätten och FN öka. Det är även centralt i arbetet med att bemöta hybridhot. Det är viktigt att EU:s svar mot hybridhot tydligt sker inom de ramar som folkrätten sätter.