



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 anförs 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 anförs 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 förstadier 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 finansunderrättelseenheter (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 radikalisering motarbetas 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 radikalisering lämnar 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 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 radikalisering och terroristfinansiering) och genom åtgärder för att ta itu med de bakomliggande ekonomiska, politiska och samhällseliga 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 mellanhänder 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 förstadium 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 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).

När det gäller åtgärder för att stärka motståndskraften mot radikalisering 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 radikaliserings 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 radikaliserar 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.