



## Granskning av meddelande om EU:s stöd till förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism

---

### Sammanfattning

Utskottet har granskat kommissionens meddelande om att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism.

Konstitutionsutskottet värdesätter kommissionens ambition att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att förebygga radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism och terrorism. Demokratin måste värnas, och samhället måste bli mer motståndskraftigt mot radikaliserings och våldsbejakande extremism. 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 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att värna den svenska grundlagsreglerade informations- och yttrandefriheten.

Utskottet delar justitieutskottets uppfattning att informationsutbyte mellan medlemsstaterna är av central betydelse i kampen mot terrorism. Konstitutionsutskottet anser att den lokala nivån ofta har bäst förutsättningar att upptäcka och förhindra radikaliserings, och att det finns ett behov av ökad kunskap i kommuner och skolor om hur radikaliserings kan upptäckas. Utskottet vill understryka vikten av att de mänskliga rättigheterna värnas och att rättsstatens principer efterlevs i allt arbete mot våldsbejakande extremism.

I utlåtandet finns ett särskilt yttrande (SD, -).

#### *Granskat dokument*

Kommissionens meddelande om att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism, KOM(2016) 379.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets granskning .....	5
Kommissionens meddelande .....	5
Regeringens faktapromemoria.....	11
Justitieutskottets yttrande .....	11
Utrikesutskottets yttrande .....	13
Utbildningsutskottets yttrande .....	14
Utskottets ställningstagande .....	15
Särskilt yttrande.....	19
EU:s stöd till förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism (SD, -).....	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över granskade dokument .....	20
<i>Bilaga 2</i>	
Justitieutskottets yttrande 2016/17:JuU4y .....	21
<i>Bilaga 3</i>	
Utrikesutskottets yttrande 2016/17:UU3y .....	31
<i>Bilaga 4</i>	
Utbildningsutskottets yttrande 2016/17:UbU3y .....	39

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **EU:s stöd till förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism**

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 30 maj 2017

På konstitutionsutskottets vägnar

*Andreas Norlén*

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

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 14 juni 2016 beslutade kommissionen om ett meddelande om att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism (KOM(2016) 379). Den svenska språkversionen kom in till riksdagen den 15 juni 2016. Efter samråd med gruppledarna beslutade talmannen den 16 september 2016 att dokumentet skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen. Kammaren hänvisade dokumentet till utskottet den 20 september 2016.

Regeringen lämnade en faktapromemoria (2015/16:FPM104) om meddelandet till riksdagen den 5 juli 2016.

Den 22 november 2016 beslutade utskottet att bereda justitieutskottet, utrikesutskottet och utbildningsutskottet tillfälle att yttra sig över meddelandet i de delar som rör respektive utskotts beredningsområden. Yttranden kom in från dessa utskott (se bilaga 2–4).

# Utskottets granskning

## Kommissionens meddelande

### Inledning

I meddelandet redogör kommissionen för vad EU har gjort för att förebygga radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism och terrorism och beskriver det fortsatta arbetet. Kommissionen betonar vikten av att i ljuset av de senaste terroristattacker i Europa snabbt vidta åtgärder på området. Kommissionen konstaterar att det i första hand är medlemsstaternas ansvarsområde, och att de lokala aktörerna ofta har de bästa förutsättningarna att förhindra och upptäcka radikaliserings. Samtidigt påminner kommissionen om att EU har en stödjande funktion och betonar vikten av samarbete, nätverksarbete, finansiering och utbyte av god praxis på unionsnivå.

I meddelandet beskriver kommissionen vad EU kan göra för att stödja medlemsstaterna när det gäller att förebygga radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism i form av terrorism. Kommissionen menar att denna mångfacetterade och komplexa utmaning endast kan mötas genom en kombination av åtgärder på flera olika politikområden som samlar behöriga myndigheter och andra aktörer och grupper i samhället på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utnyttja de möjligheter till stöd och samarbete som finns på EU-nivå i det nationella arbetet.

Meddelandet är inriktat på hur arbetet på EU-nivå kan stödja medlemsstaterna inom sju områden, som beskrivs närmare i de följande avsnitten. Dessa är:

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

Meddelandet innehåller inte några förslag till beslut.

### **Stödja forskning, kunskapsuppbyggande, uppföljning och nätverksarbete**

Kommissionen anför att det har inletts flera projekt om radikaliserings inom det sjunde ramprogrammet för europeisk forskning och teknisk utveckling. Målet med dessa projekt är att få bättre kunskaper om drivkrafterna vid

radikalisering och att ta fram metoder för att bedöma hur effektiva åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med dessa drivkrafter är. Under 2016 tog kommissionen ytterligare initiativ till forskning om radikalisering och inkludering i Horisont 2020-programmet, och det bedrivs även forskning om religiös mångfald i Europa. Kommissionen menar att de nya kunskaper som tas fram genom dessa projekt kommer att öka medlemsstaternas möjligheter att finslipa befintliga strategier och utforma nya strategier och ny praxis.

Kommissionen lyfter fram tre nyckelåtgärder inom detta åtgärdsområde:

- att det europeiska nätverket för experter för myndigheter, kommuner och organisationer (Radicalisation Awareness Network, RAN) ska stödja medlemsstaterna vid utformandet och genomförandet av ett effektivt förebyggande arbete, tillhandahålla vägledning och handböcker för att införa strukturer för myndighetssamarbete, skapa en plattform för utbyte av erfarenheter och praxis samt fortsätta kartläggningen av forskning om radikalisering.
- att det ska upprättas en datakatalog över förebyggande strategier på nationell, regional eller lokal nivå, nätverk av berörda yrkesutövare och nationella och regionala kontaktpunkter i medlemsstaterna.
- att forskningen inom Horisont 2020 om de komplexa grundorsakerna till våldsinriktad radikalisering ska utnyttjas för att ta fram konkreta verktyg för att möjliggöra bättre underbyggda politiska insatser.

## **Motverka terrorist- och hatpropaganda på internet**

För att kunna ta itu med grundorsakerna till extremism krävs enligt kommissionen åtgärder för att komma till rätta med den kraftigt ökade hatpropagandan och spridningen av material av terrorist- eller extremistkaraktär på internet. Det krävs också, enligt kommissionen, åtgärder som stärker människors motståndskraft mot sådan propaganda. Kommissionen identifierar även inom detta område tre nyckelåtgärder:

- att utforma en gemensam ändringsplattform, inom ramen för EU:s internetforum, för att påskynda och effektivisera anmälningsprocessen. I EU:s internetforum, som inrättades i december 2015, samlas näringslivet, medlemsstaterna, de brottsbekämpande myndigheterna och civilsamhällets parter för att undersöka hur man kan motverka terrorist- och extremistpropaganda på nätet genom ett förstärkt samarbete på frivillig grund och samtidigt säkerställa de grundläggande rättigheterna, t.ex. yttrandefriheten. Anmälningsplattformen ska utarbetas av internetbranschen med bidrag från olika berörda parter. Syftet är att förstärka anmälningsprocessen och förhindra att material som tas bort åter laddas upp på andra plattformar. Vidare vill kommissionen upprätta ett program för att stärka civilsamhällets ställning i syfte att betydligt öka utbildningen och stödet till civilsamhällets parter så att mängden effektiva positiva alternativa budskap ökar på internet.

- att RAN-nätverkets kompetenscentrum upprättar en plattform för utbyte av erfarenheter och bästa praxis för att förbättra mediekunskaperna och det kritiska tänkandet på internet. Dessutom lyfter kommissionen fram utformandet av en EU-kampanj (Exit Hate) i syfte att stärka motståndskraften mot radikaliserings på internet för att tillhandahålla alternativa budskap eller alternativa åtgärder.
- att kommissionen och relevanta it-företag övervakar de offentliga åtagandena i uppförandekoden för att motverka olaglig hatpropaganda på internet, inklusive propagandans konsekvenser. Uppförandekoden ingår som en del i kommissionens förslag till ändring av direktivet om audiovisuella medietjänster.<sup>1</sup> I förslaget föreskrivs bl.a. att de uppförandekoder som utformas av näringslivet ska anmälas till kommissionen, att den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, Erga) ska kunna uppmanas att lämna ett yttrande om dessa uppförandekoder och att de nationella regleringsmyndigheterna ska ha befogenhet att säkerställa att de följs. Dessutom vill kommissionen öka öppenheten vid tillämpning av förfaranden för anmälan och borttagande av material.

### **Motverka radikaliserings i fängelser**

Av meddelandet framgår att kommissionen redan stöder medlemsstaterna, som i första hand är ansvariga, i deras ansträngningar att förebygga och motverka radikaliserings i fängelser. Det sker bl.a. genom att Eurojust övervakar utvecklingen och trenderna när det gäller tillämplig rättslig ram och relevant rättspraxis i medlemsstaterna vad beträffar terrorism och våldsinriktad radikaliserings. Vidare samarbetar kommissionen med den europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn, den europeiska organisationen för fängelser och kriminalvårdsinrättningar och det europeiska nätverket för rättslig utbildning. Inom området framhålls fem nyckelåtgärder:

- att använda RAN-nätverkets kompetenscentrum för att utbyta god praxis och utarbeta strategiska rekommendationer om förebyggande av radikaliserings för yrkesverksamma i första ledet (vid behov även för domare och åklagare) och som omfattar verksamhet som rör fängelser och skyddstillsyn.
- att tillhandahålla ekonomiskt stöd för att hjälpa medlemsstaterna att utarbeta redskap för riskbedömning.
- att stödja utarbetandet av utbildningsprogram i fängelser (inklusive yrkesinriktad utbildning) så att frihetsberövade människor lättare kan återintegreras i samhället.

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållandet av audiovisuella medietjänster.

- att stödja medlemsstaternas utarbetande av program för återanpassning av frihetsberövade människor samt utbytet av bästa praxis och strategier för verkställande av straffrättsliga påföljder.
- att främja informationsutbyte för specialiserade åklagare vid Eurojust.

### **Främja en inkluderande utbildning och gemensamma EU-värden**

Kommissionen anser att utbildning av god kvalitet från förskolan och framåt på lång sikt är det bästa skyddet mot social utestängning, som för vissa människor kan vara en faktor som leder till radikalisering. Att ta itu med de faktorer som påverkar barns och ungdomars utbildningsmöjligheter och resultat, som t.ex. socioekonomiska faktorer, och samtidigt förmedla gemensamma EU-värden till ungdomar ses av kommissionen som kritiska förebyggande åtgärder. Medlemsstaterna ansvarar själva för sina egna utbildningssystem, men kommissionen menar att EU-politiken kan stödja nationella insatser och bidra till att klara gemensamma utmaningar.

Den 17 mars 2015 antog utbildningsministrarna och Europeiska kommissionen en förklaring om främjande av medborgarskap och de gemensamma värdena frihet, tolerans och icke-diskriminering genom utbildning; den s.k. Parisdeklarationen. I denna fastställs gemensamma mål för medlemsstaterna, och stödjande åtgärder på EU-nivå förespråkas. Kommissionen påtalar att man därigenom redan mobiliserat politiska och finansiella medel, men framhåller samtidigt att man kommer att vidta fler konkreta åtgärder för att stödja medlemsstaterna i deras arbete. Inom området nämns fyra nyckelåtgärder:

- att kommissionen avser att lägga fram ett förslag till rådets rekommendation för att främja social inkludering och EU:s grundläggande värden genom utbildning och icke-formellt lärande.
- att tillhandahålla över 400 miljoner euro genom EU-programmet Erasmus+ under 2016 till transnationella partnerskap för att utarbeta innovativa strategier och metoder på gräsrotsnivå, särskilt sådana som gäller social inkludering, främjande av gemensamma värden samt interkulturell förståelse. Inom Erasmus+ kommer åtgärder som utformas på gräsrotsnivå att utökas med ett särskilt anslag om 13 miljoner euro under 2016.
- att inrätta ett nätverk som underlättar direkta kontakter med positiva förebilder i skolor, ungdomsverksamhet, idrottsklubbar och fängelser.
- att främja tillgodoräknande av studiepoäng för frivilligarbete och utveckling av läroplaner som kombinerar det akademiska innehållet med samhällsengagemang genom Erasmus+.

### **Främja ett inkluderande, öppet och motståndskraftigt samhälle och nå ut till unga människor**

Kommissionen framhåller att det av EU-fördraget framgår att EU står för samhällen som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans,



rättvisa, solidaritet och jämställdhet (artikel 2). Vidare är särskilda mål inom EU att bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd (artikel 3). I meddelandet anger kommissionen att medlemsstaterna måste säkerställa att EU-lagstiftningen om bekämpandet av rasism och främlingsfientlighet samt diskriminering på grund av religion eller övertygelse följs, och att de måste nå en överenskommelse om kommissionens förslag för att komplettera regelverket mot diskriminering på grund av bl.a. religion.<sup>2</sup> Kommissionen lyfter också särskilt fram vikten av att det förs en dialog mellan olika grupper i samhället med olika kulturer och trosuppfattningar. Kommissionen räknar upp fyra nyckelåtgärder för området:

- att fortsätta att samarbeta med Europaparlamentet och rådet för att kunna anta direktivet mot diskriminering.<sup>3</sup>
- att främja social inkludering av utsatta grupper genom politiska åtgärder, Europeiska socialfonden och programmet för sysselsättning och social innovation.
- att öka stödet till ungdomsledare och ungdomsorganisationer, särskilt genom att ta fram hjälpmedel.
- att stärka den europeiska volontärtjänsten genom att öka dess budget och prioritera projekt som främjar grundläggande värden och når ut till människor och grupper med sämre förutsättningar.

### **Fokusera på säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikaliserings**

Kommissionen framhåller att arbetet med att förebygga och motverka radikaliserings också har en tydlig säkerhetsdimension. Medlemsstaterna kan t.ex. vidta säkerhetsåtgärder för att förhindra att ungdomar reser till konfliktområden och ansluter sig till terroristgrupper. Kommissionen betonar att informationsutbytet är av central betydelse i detta avseende. EU:s gränsförvaltning, ramar för migrations- och säkerhetssamarbete och informationsverktyg måste enligt kommissionen sammanföras, förstärkas och utnyttjas fullt ut för att man på ett effektivt sätt ska kunna förhindra att EU-medborgare reser till konfliktområden för terrorändamål och upptäcka de som utgör en risk när de återvänder. Kommissionen lyfter fram Schengens informationssystem (SIS) som särskilt betydelsefullt i detta sammanhang. Kommissionen listar två nyckelåtgärder för området:

- kommissionen avser att senast i slutet av 2016 föreslå en ändring av SIS för att ytterligare öka dess mervärde för brottsbekämpande verksamhet och terroristbekämpning.
- kommissionen anser att medlemsstaterna proaktivt bör utbyta all relevant information med övriga medlemsstater, och om lämpligt med Europol, om

<sup>2</sup> Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, KOM(2008) 426.

<sup>3</sup> Direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

frigivna fångar som misstänks ha radikaliserats eller som man vet har radikala åsikter, så att man säkerställer en nära övervakning av personer som utgör en stor risk.

### **Stärka den internationella dimensionen**

Slutligen konstaterar kommissionen att även länder utanför EU står inför utmaningar när det gäller att hantera säkerhetshot i samband med radikaliserings, att ta itu med radikaliserings grundorsaker och att bygga upp motståndskraftiga och inkluderande samhällen. EU bistår aktivt Förenta nationerna, Europarådet och OSSE i deras arbete med att motverka våldsinriktad extremism. Kommissionen anför att EU:s åtgärder på det internationella planet följer två tillvägagångssätt. För det första kommer EU:s stöd till tredjeländer att ges till brottsbekämpande verksamhet och till åtgärder som respekterar de mänskliga rättigheterna och syftar till att förhindra att radikaliserade personer begår terroristhandlingar. För det andra, vilket kommissionen lyfter fram som ännu viktigare, kommer EU att satsa ännu mer på förebyggande åtgärder för att åtgärda grundorsakerna till vissa former av radikaliserings som kan leda till våldsinriktad extremism. I den mån det är möjligt ingår EU:s stöd i mer omfattande reformer som syftar till att stärka partnerländernas säkerhetskapacitet. EU samarbetar också med olika länder genom terroristbekämpning och riktade och mer utvecklade dialoger om säkerhet som leder till att det utformas åtgärder och handlingsplaner för terroristbekämpning. Kommissionen listar fem nyckelåtgärder för området:

- att stödja de internationella organisationernas arbete med att motverka våldsinriktad extremism.
- att ta ytterligare initiativ för att fokusera EU:s externa finansieringsinstrument på att förebygga våldsinriktad radikaliserings.
- fortsätta stödja initiativ som tas av det globala forumet för terroristbekämpning (GCTF) för att förebygga och motverka våldsinriktad extremism.
- att ytterligare utvidga nätverken inom plattformen e-Twinning Plus till valda länder i EU:s grannskap, särskilt de länder som har problem med våldsinriktad radikaliserings och där den interkulturella dialogen behövs som mest. Plattformen e-Twinning Plus finns till för personal (lärare, bibliotekarier m.fl.) som arbetar i skolor i de deltagande länderna för att underlätta kommunikation, samarbete, utvecklandet av projekt, utbyte och ömsesidigt lärande.
- att starta ett genomförbarhetsprojekt för virtuella utbyten inom Erasmus+ för att främja ungdomars engagemang på internet med sikte på att nå 200 000 ungdomar fram till år 2019.

## Regeringens faktapromemoria

I sin faktapromemoria till riksdagen om meddelandet välkomnar regeringen att kommissionen uppmärksammar det pågående arbetet med att stärka det förebyggande arbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism, och att kommissionen ger förslag på ytterligare åtgärder. Regeringen konstaterar vidare att meddelandet ligger i linje med regeringens fokus på det förebyggande arbetet och att grundorsakerna till extremism måste förebyggas. Regeringen framhåller samtidigt att det är viktigt att betona medlemsstaternas nationella självbestämmande.

Regeringen anser att ett kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan EU:s medlemsstater är viktigt och kan bidra till att utveckla arbetet vidare. Vidare konstaterar regeringen att kommissionens insatser för att inkludera tredjeländer i det här arbetet också ligger i linje med regeringens arbete. Regeringen framhåller också att kommissionen visar en hög ambition när den möjliggör ett sådant utbyte, t.ex. genom RAN och andra forum.

Regeringen är positiv till att kommissionen uppmanar medlemsstaterna att nå en överenskommelse om kommissionens förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM(2008) 426). Regeringen framhåller att den har verkat för ett brett direktiv mot diskriminering och att den därför har välkomnat kommissionens förslag. Regeringen anser att det är angeläget att inom EU säkerställa en gemensam miniminivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och anför att regeringens övergripande handlingslinje är att verka för ett antagande av EU-direktiv som säkerställer samma nivå av skydd mot diskriminering för var och en av de diskrimineringsgrunder som omfattas av direktivet.

Av faktapromemorian framgår även att Sverige kommer att verka för att kommande förslag finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budgetram.

## Yttranden från andra utskott

Utskottet beslutade den 22 november 2016 att bereda justitieukskottet, utrikesutskottet och utbildningsutskottet tillfälle att yttra sig över meddelandet i de delar som rör respektive utskotts beredningsområde. Yttrandena finns som bilagor till utlåtandet. Nedan sammanfattas respektive utskotts ställningstagande över meddelandet.

### **Justitieukskottets yttrande**

Justitieukskottet konstaterar inledningsvis att de åtgärder som kommissionen föreslår för att stödja EU-ländernas arbete med att förebygga och motverka våldsriktad radikaliserings är ett led i den europeiska säkerhetsagendan. Justitieukskottet ser positivt på kommissionens pågående och planerade

insatser och anför att meddelandet ligger i linje med vad justitieutskottet uttalat i olika sammanhang om vikten av brottsförebyggande åtgärder.

Justitieutskottet konstaterar vidare att många av kommissionens åtgärder handlar om att motverka radikaliserings via internet och framhåller att det delar uppfattningen att det är en viktig del i det förebyggande arbetet. Samtidigt betonar justitieutskottet att fokus bör ligga på att den största delen av radikaliserings sker i det verkliga livet och i möten mellan människor. Justitieutskottet vill även betona att den brottsförebyggande verksamheten är en viktig del i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Justitieutskottet framhåller att det tidigare har konstaterat att kriminalvården utgör en riskmiljö där det är särskilt viktigt med fungerande rutiner för att upptäcka och motverka radikaliserings. Justitieutskottet ser därför positivt på de åtgärder som kommissionen vidtagit och kommer att vidta för att stödja medlemsstaternas arbete med att förebygga och motverka radikaliserings i fängelser, att göra riskbedömningar och att återanpassa tidigare dömda till samhället. Justitieutskottet delar kommissionens uppfattning att ett kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan EU:s medlemsstater är viktigt och kan bidra till att utveckla arbetet vidare.

Justitieutskottet betonar avslutningsvis att säkerhetsarbetet är viktigt i arbetet mot radikaliserings och lyfter fram pågående och planerade åtgärder i Sverige. Justitieutskottet påminner om vad det tidigare sagt om att det internationella samarbetet mot terrorism måste ha hög prioritet och vikten av ett bra och fungerande samarbete inom EU där Sverige deltar aktivt för att stärka det europeiska samarbetet för att förebygga, förhindra och lagföra terrorism. Justitieutskottet framhåller också att det tidigare konstaterat att arbetet på EU-nivå när det gäller frågor om radikaliserings och deltagande i terroristverksamhet behövde fördjupas och att även samarbetet inom Europol behövde förbättras och påminner om det tillkännagivande som riksdagen riktat till regeringen om det internationella arbetet mot terrorism (rskr. 2015/16:86). Trots de åtgärder som har vidtagits framhåller justitieutskottet att det kvarstår problem med personer som reser från Sverige och andra europeiska länder till områden där det pågår en väpnad konflikt. Justitieutskottet, som konstaterar att informationsutbyte mellan medlemsstaterna är av central betydelse dels för att förhindra att EU-medborgare reser till konfliktområden för terroriständamål, dels för att upptäcka de som utgör en risk när de återvänder, framhåller betydelsen av den information som finns i Schengens informationssystem (SIS). Justitieutskottet är positivt till kommissionens avsikt att föreslå en ändring av SIS för att ytterligare öka dess mervärde för den brottsbekämpande verksamheten och terroristbekämpningen. Justitieutskottet instämmer även i vikten av att medlemsstaterna delar all för brottsbekämpningen relevant information med övriga medlemsstater och Europol, i syfte att säkerställa en nära övervakning av de personer som utgör ett säkerhetshot.

I yttrandet finns ett särskilt yttrande från Vänsterpartiets företrädare i justitieutskottet.

### **Utrikesutskottets yttrande**

Utrikesutskottet välkomnar kommissionens meddelande och betonar i sitt yttrande vikten av att angripa underliggande orsaker såsom konflikter och fattigdom m.m.

Utrikesutskottet understryker vikten av att aktivt främja och värna folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, och efterlevnaden av rättsstatens principer i allt arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism. Utrikesutskottet betonar även vikten av att det finns ett jämställdhetsperspektiv i det internationella arbetet med att motverka terrorism.

Utrikesutskottet påminner om att riksdagen i juni 2009 beslutade om Sveriges solidaritetsförklaring som innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i EU, Norge eller Island (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10). Utrikesutskottet framhåller att solidaritetsförklaringen inte enbart inkluderar militärt väpnade angrepp utan olika former av katastrofer och angrepp. Vidare har riksdagen godkänt en svensk ratificering av Lissabonfördraget (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8) där det i fördragets artikel 24.2 anges att EU ska ”föra, utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som grundas på en utveckling av ländernas ömsesidiga politiska solidaritet”. Enligt utrikesutskottet institutionaliseras och stärks det solidariska ansvar som EU:s medlemsländer har för Europas säkerhet också genom Lissabonfördragets artiklar 42.7 (de s.k. säkerhetsgarantierna) och 222 (solidaritetsklausulen).

Utrikesutskottet ser med oro på förekomsten av våldsbejakande extremism och terrorism i världen och framhåller att orsakerna till den våldsbejakande extremismen måste sökas brett. I sitt yttrande pekar utskottet på vikten av att angripa underliggande orsaker som konflikter och fattigdom. Den senaste tidens utveckling av våldsbejakande extremism och terrorism visar enligt utrikesutskottet på vikten av att med kraft fortsätta utveckla det förebyggande arbetet. Utrikesutskottet välkomnar det ökade internationella kunskaps- och erfarenhetsutbytet som vuxit fram, t.ex. inom RAN-nätverket och nätverket Strong Cities Network.

Utrikesutskottet betonar även vikten av det internationella samarbetet där FN:s arbete mot terrorism utifrån den globala strategin mot terrorism och säkerhetsrådets resolutioner är kärnan i det internationella arbetet. Utrikesutskottet lyfter fram Agenda 2030, som FN har antagit, för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling kopplad till fattigdomsbekämpning som ett viktigt verktyg för att motverka eskalerande konflikter, våldsam extremism och terrorism. I yttrandet nämns även att arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism också kan handla om åtgärder mot hur extremism och terrorism finansieras.

Utrikesutskottet välkomnar EU:s arbete för att förstöra terroristernas planerings- och organisationsförmåga och för att lagföra terrorister och understryker att ett samarbete inom ramen för EU är av central vikt för att motverka våldsbejakande extremism och terrorism. Utskottet välkomnar vidare de slutsatser som rådet antog i november 2016 om att genomföra EU:s globala strategi på säkerhets- och försvarsområdet. Som ett led i stärkandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna verkar rådet genom rådsslutsatserna för att förbättra EU:s svar på interna och externa säkerhetshot, även när det gäller arbetet mot terrorism och radikalisering.

Utrikesutskottet framhåller att Sverige verkar för att stödja och stärka FN:s roll och även deltar aktivt i EU:s arbete med att motverka terrorism inom EU och i stater utanför EU.

Utrikesutskottet instämmer i kommissionens uppfattning att det förebyggande arbetet bör stå i fokus för EU:s internationella arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism och understryker att demokrati och god samhällsstyrning är viktiga komponenter för att skapa stabila samhällen och därmed undvika konflikter som är en grogrund för extremism. Utrikesutskottet betonar att internationella organisationer som FN, EU, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet är viktiga för att främja fred, säkerhet och utveckling och därmed för att förebygga terrorism. Utrikesutskottet välkomnar kommissionens förslag om stöd till partnerländer för att motverka bakomliggande faktorer för radikalisering, och instämmer i att de insatser som görs bör integreras i utvecklingspolitiken för att överbrygga klyftan mellan säkerhet och utveckling. Utrikesutskottet påminner samtidigt i sammanhanget om att syftet med biståndet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. De insatser som görs måste således vara samstämmiga med det långsiktiga utvecklingsarbetet och biståndsmedel måste användas i enlighet med såväl OECD:s biståndskommittés kriterier som med principerna om biståndseffektivitet.

Avslutningsvis betonar utrikesutskottet vikten av effektiva mekanismer för att förhindra att extremister får tillgång till massförstörelsevapen och understryker vikten av att EU och dess medlemsstater fortsätter att vara engagerade i befintliga internationella initiativ för att förhindra att extremister får tillgång till denna typ av vapen.

### **Utbildningsutskottets yttrande**

Utbildningsutskottet välkomnar kommissionens meddelande om att stödja medlemsstaternas förebyggande arbete mot radikalisering som leder till våldsinriktad extremism. Även om det i första hand är medlemsstaternas ansvar delar utskottet kommissionens uppfattning att samverkan behövs på alla nivåer – lokalt, regionalt, nationellt, europeiskt och internationellt. EU:s medlemsstater står inför liknande utmaningar och EU kan stödja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan dess medlemmar.

När det gäller utbildningsområdet konstaterar utbildningsutskottet att EU:s utbildningsministrar antog den s.k. Parisdeklarationen vid ett informellt möte i mars 2015 och att frågan om hur utbildning kan motverka radikaliserings av unga samt främja aktivt medborgarskap och grundläggande värden sedan dess har inkluderats i det europeiska utbildningsarbetet. Utbildningsutskottet välkomnar mot den bakgrunden de nya prioriteringar som har gjorts inom EU:s utbildningsprogram Erasmus+ och anser att det är mycket angeläget att inom programmet prioritera åtgärder och projekt som främjar integration och grundläggande värden i enlighet med Parisdeklarationen.

Utbildningsutskottet lyfter vidare särskilt fram EU-stödet till lärare i form av utbyten och andra verktyg för att rusta lärarna bättre när det gäller att upptäcka tidiga tecken på radikaliserings och att hantera mångfald i klassrummen. Utbildningsutskottet delar kommissionens uppfattning om att den lokala nivån ofta har bäst förutsättningar att upptäcka och förhindra radikaliserings och påminner om vad det anförts i ett tidigare yttrande till konstitutionsutskottet (ytr. 2015/16:UbU3y) om behovet av ökad kunskap i kommuner och skolor om hur radikaliserings kan upptäckas på ett tidigare stadium. När det gäller EU:s åtgärder inom utbildningsområdet betonar utbildningsutskottet vikten av att samarbeta med Europarådet och Unesco, inte minst när det gäller verktyg för lärarstöd.

I sitt ställningstagande framhåller utbildningsutskottet att skolväsendet i Sverige vilar på demokratin grund och enligt skollagen (2010:800) ska utformas i överensstämmelse med grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheterna. Skolverket har därutöver fått i uppdrag att genomföra olika insatser i skolan i linje med Parisdeklarationen. Utbildningsutskottet konstaterar därmed att det pågår ett arbete i Sverige kring dessa frågor men understryker samtidigt vikten av att arbetet fortsätter och vidareutvecklas eftersom utbildning är ett centralt instrument för att värna demokratin.

Utbildningsutskottet konstaterar att våldsinriktad radikaliserings är en komplex fråga och betonar vikten av att ta fram ny kunskap på området. Utbildningsutskottet delar kommissionens uppfattning att relevanta forskningsområden bör prioriteras och välkomnar de prioriteringar som har gjorts inom EU:s forskningsprogram Horisont 2020 så att medel inom programmet kan användas för detta ändamål. Avslutningsvis konstaterar utbildningsutskottet att Sverige har inrättat ett nationellt forskningsprogram om rasism.

## Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet värdesätter kommissionens ambition att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att förebygga radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism och terrorism. Demokratien måste värnas, och samhället måste bli mer motståndskraftigt mot radikaliserings och våldsbejakande extremism. Som kommissionen konstaterar faller arbetet i första hand inom området för medlemsstaternas nationella självbestämmande, men

myndigheter och aktörer på alla nivåer – lokal, regional, nationell, europeisk och internationell – behöver samverka.

De åtgärder som kommissionen föreslår som ett led i den europeiska säkerhetsagendan handlar bl.a. om att motverka terroristpropaganda och hatpropaganda på internet och om att främja ett inkluderande, öppet och motståndskraftigt samhälle. Det är mycket angeläget att motverka radikaliserings- och utskottet anser att man behöver bemöta desinformation och våldsförhållande budskap på internet som verktyg för att radikalisera personer, destabilisera samhället eller kontrollera den politiska verklighetsbeskrivningen. Konstitutionsutskottet välkomnar därför 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 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att värna den svenska 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 sådana bestämmelser är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet vidhåller denna uppfattning och framhåller lösningar som bygger på frivillighet. Slutligen kan det vara värt att påminna om det som justitieutskottet framhåller, att fokus bör ligga på det faktum att den största delen av radikaliserings- trots allt sker i det verkliga livet och i möten mellan människor.

Som justitieutskottet konstaterar utgör kriminalvården en riskmiljö där det är särskilt viktigt med fungerande rutiner för att upptäcka och motverka radikaliserings- Det är viktigt att det förebyggande arbetet i anstaltsmiljö utvecklas. Riksdagen har nyligen på förslag av justitieutskottet gjort ett tillkännagivande till regeringen om att det är angeläget att regeringen är pådrivande och vidtar åtgärder för att säkerställa att den svenska kriminalvården genomför och prioriterar arbetet för att upptäcka och motverka radikaliserings- (bet. 2016/17:JuU19, rskr. 2016/17:203). Konstitutionsutskottet delar justitieutskottets uppfattning att ett kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan EU:s medlemsstater är viktigt och kan bidra till att utveckla arbetet med att förebygga och motverka radikaliserings- i fängelser.

Justitieutskottet betonar vidare att säkerhetsarbetet är viktigt i det förebyggande arbetet mot radikaliserings- och påminner om att det internationella arbetet mot terrorism måste ha hög prioritet. Utskottet betonar vikten av ett bra och fungerande samarbete inom EU där Sverige deltar aktivt för att stärka det europeiska samarbetet för att förebygga, förhindra och lagföra terrorism. Utskottet konstaterar vidare att arbetet på EU-nivå behöver fördjupas. Konstitutionsutskottet delar denna uppfattning.

Konstitutionsutskottet anser liksom justitieutskottet att informationsutbyte mellan medlemsstaterna är av central betydelse för arbetet mot våldsbejakande extremism. Justitieutskottet framhåller betydelsen av den information som finns i Schengens informationssystem (SIS) och ställer sig i sitt yttrande



positivt till kommissionens avsikt att föreslå en ändring av SIS för att ytterligare öka dess mervärde för den brottsförebyggande verksamheten och terroristbekämpningen. Konstitutionsutskottet noterar att kommissionen den 21 december 2016 lagt fram förslag till ändringar av SIS.

Konstitutionsutskottet delar kommissionens och utbildningsutskottets uppfattning att den lokala nivån ofta har bäst förutsättningar att upptäcka och förhindra radikaliserings och att det finns ett behov av ökad kunskap i kommuner och skolor om hur radikaliserings kan upptäckas på ett tidigare stadium. Utbildningsutskottet lyfter i sitt yttrande fram EU-stödet till lärare i form av utbyten och andra verktyg för att rusta lärarna bättre när det gäller att upptäcka tidiga tecken på radikaliserings och att hantera mångfald i klassrummen.

Konstitutionsutskottet välkomnar kommissionens olika initiativ till forskning om radikaliserings och anser i likhet med utbildningsutskottet att relevanta forskningsområden bör prioriteras. I ett yttrande till utbildningsutskottet (yttr. 2016/17:KU4y) framhöll konstitutionsutskottet att det finns ett stort behov av kunskap om våldsbejakande extremism, och särskilt gäller det kunskap om våldsbejakande radikal islamism. Det är en relativt ny företeelse i vårt land jämfört med vänster- och högerextremism. Utskottet framhöll att det är viktigt att bredda och fördjupa den samlade kunskapen om den radikala islamismen i Sverige eftersom den i likhet med andra antidemokratiska ideologier utmanar grundläggande demokratiska värderingar. Utskottet ansåg därför att det vid bestämmandet av forskningspolitikens inriktning bör tas hänsyn till behovet av forskning inriktad mot den våldsbejakande islamistiska ideologin och hur den uttrycks och utformas i Sverige.

Grundorsakerna till extremism måste förebyggas, och som utrikesutskottet framhåller måste orsakerna till extremismen sökas brett. Utrikesutskottet välkomnar det ökade internationella kunskaps- och erfarenhetsutbyte som vuxit fram inom t.ex. det europeiska nätverket för experter från myndigheter, kommuner och organisationer (RAN). Detta nätverk utgör enligt konstitutionsutskottet ett välkommet stöd för medlemsstaterna vid det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism genom att det tillhandahåller vägledning och handböcker för att införa strukturer för myndighetssamarbete och en plattform för utbyte av erfarenheter och praxis samt kartläggning av forskning om radikaliserings.

Konstitutionsutskottet delar även kommissionens och utrikesutskottets uppfattning att det förbyggande arbetet bör stå i fokus för EU:s internationella arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism och att demokrati och god samhällsstyrning är viktiga komponenter för att skapa stabila samhällen och därmed undvika konflikter som är en grogrund för extremism. Orsakerna till att människor radikaliserars måste, som nämnts, sökas brett. Utskottet vill framhålla att det i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism måste tas hänsyn till att sådana extremistiska åsikter som utgår från en stark

ideologisk övertygelse hos individen inte enbart kan förklaras av socio-ekonomiskt betingat utanförskap, diskriminering eller liknande omständigheter.

Konstitutionsutskottet instämmer med utrikesutskottet att även internationella organisationer som FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet är viktiga för att främja fred, säkerhet och utveckling och därmed för att förebygga terrorism.

Konstitutionsutskottet delar kommissionens uppfattning att det är viktigt att medlemsstaterna säkerställer att man följer EU-lagstiftningen om att bekämpa rasism och främlingsfientlighet samt diskriminering på grund av religion eller övertygelse. Liksom utrikesutskottet vill konstitutionsutskottet även understryka vikten av att de mänskliga rättigheterna värnas och att rättsstatens principer efterlevs i allt arbete mot våldsbejakande extremism.

## Särskilt yttrande

### **EU:s stöd till förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism (SD, -)**

Jonas Millard (SD), Patrick Reslow (-) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Vi anser att det är viktigt att Sverige deltar i mellanstatliga samarbeten för att motverka och lagföra terrorism. Sverige bör samarbeta med såväl europeiska som andra länder. Alla sådana samarbeten måste dock ta sin grund i det nationella självbestämmandet.

När det gäller att sprida positiva motbudskap för att motverka terroristpropaganda på internet påminner vi om vad vi tidigare uttalat i vårt särskilda yttrande i samband med utskottets yttrande till utrikesutskottet om en gemensam ram för att motverka hybridhot (yttr. 2016/17:KU2y). Vi anförde då att vi kan ställa oss bakom det som utskottet anför om att sprida positiva motbudskap, men inte att det ska ligga på EU:s institutioner och organ att ombesörja detta. EU:s institutioner torde knappast 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 för att uppnå detta ändamål. Vi delar inte heller uppfattningen att det inom EU:s utbildningsprogram Erasmus+ finns något behov av att prioritera åtgärder och projekt som främjar integration, grundläggande värden eller interkulturell förståelse i enlighet med målen i den s.k. Parisdeklarationen från mars 2015.

BILAGA 1

## Förteckning över granskade dokument

Kommissionens meddelande om att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism, KOM(2016) 379.

BILAGA 2

## Justitieutskottets yttrande 2016/17:JuU4y

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

---

### Till konstitutionsutskottet

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

I yttrandet finns ett särskilt yttrande (V).

# Utskottets överväganden

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

### Bakgrund

#### *EU*

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

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

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

#### *Sverige*

Regeringen beslutade 2011 om en handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44, bet. 2011/12:KU18, rskr. 2011/12:199). Statskontoret utvärderade på uppdrag av regeringen handlingsplanen och redovisade resultatet i rapporten Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – utvärdering av en handlingsplan (2015). I skrivelsen Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144, bet. 2015/16:KU4, rskr. 2015/16:136–137), som utgår från Statskontorets analys, redovisade regeringen framför allt de åtgärder som regeringen vidtog under 2014 och 2015 för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Justitieutskottet har yttrat sig till konstitutionsutskottet över skrivelsen tillsammans med motioner i de delar som dessa berört utskottets beredningsområde (2015/16:JU2y).

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

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

#### *Allmänt om kommissionens meddelande*

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

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

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

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

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

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

### *Motverka radikalisering i fängelser*

Kommissionen har tagit flera initiativ för att stödja medlemsstaterna i att förebygga och motverka radikalisering i fängelser. Eurojust övervakar bl.a. utvecklingen och trenderna när det gäller relevant rättspraxis i medlemsstaterna i enlighet med rådets slutsatser från 2015 om att förstärka de straffrättsliga åtgärderna mot radikalisering<sup>1</sup>. I Eurojusts övervakning ingår även användning av alternativ till lagföring och frihetsberövande. Syftet är att informera beslutsfattare och ta fram underlag för utarbetande av framtida initiativ. Eurojusts övervakning sker bl.a. genom den s.k. Terrorism Conviction Monitor och genom Eurojusts taktiska möten om terrorism.

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

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

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



### *Säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikaliserings*

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

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

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

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

## **Utskottets ställningstagande**

### *Allmänt*

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

Många av kommissionens åtgärder handlar om att motverka radikaliserings via internet. Utskottet delar uppfattningen att detta är en viktig del i det förebyggande arbetet. Samtidigt vill utskottet dock betona att fokus bör ligga på att den största delen av radikaliserings sker i det verkliga livet och i möten mellan människor. Av Polisens rapport Utsatta områden<sup>2</sup> framgår t.ex. att rekrytering förekommer i en tredjedel av de utsatta områdena och då främst på platser där många ungdomar rör sig. Det kan röra sig om religiösa samlingsplatser och även centrumbildningar där många unga män tillbringar sin fritid.

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

### *Motverka radikaliserings i fängelser*

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

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

### *Säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikaliserings*

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

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

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

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

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

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

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

Strategin ersatte en tidigare strategi från 2012. Vid sin beredning av skrivelsen (bet. 2015/16:JU7 s. 43 f.) konstaterade utskottet att det internationella samarbetet mot terrorism måste ha hög prioritet. Utskottet betonade vikten av ett bra och fungerande samarbete inom EU och att det är viktigt att Sverige deltar aktivt för att stärka det europeiska samarbetet för att förebygga, förhindra och lagföra terrorism. Utskottet konstaterade vidare att arbetet på EU-nivå när det gällde frågor om radikaliserings och deltagande i terroristverksamhet behövde fördjupas. Även samarbetet inom Europol behövde förbättras. Utskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om vad utskottet anförde om internationellt samarbete mot terrorism. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2015/16:86).

Trots de åtgärder som vidtagits har, enligt uppgifter från Säkerhetspolisen, fram till december 2016 ungefär 300 personer rest från Sverige till områden där det pågår en väpnad konflikt, främst till Irak och Syrien. Motsvarande problem kan ses såväl i de nordiska länderna som i övriga Europa. I en kartläggning av fenomenet utländska stridande i EU beskrivs att det finns ca 4 000 personer som kan konstateras ha rest från EU:s medlemsstater. Beroende på olika definitioner av begreppet utländska stridande inom medlemsländerna finns anledning att tro att siffran kan vara väsentligt högre. En majoritet av de som reser kommer från Belgien, Frankrike, Tyskland och Storbritannien, och en helt övervägande andel är unga män från storstadsområden. Andelen kvinnor, som vid tidpunkten för kartläggningen var 17 procent, tycks emellertid öka. Kring 30 procent av de personer som rest har återvänt och 14 procent har konstaterats blivit dödade i det land dit de har rest<sup>3</sup>.

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

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

Stockholm den 8 december 2016

På justitieutskottets vägnar

*Beatrice Ask*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen Falk (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Lennström (S), Ellen Juntti (M), Pål Jonson (M) och Runar Filper (SD).

## Särskilda yttranden

### Särskilt yttrande (V)

Linda Snecker (V) anför:

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

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

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

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

BILAGA 3

## Utrikesutskottets yttrande 2016/17:UU3y

## EU:s stöd till det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 22 november att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande KOM(2016) 379 Att stödja det förebyggande arbetet mot radikaliseringsområden som leder till våldsinriktad extremism.

Utrikesutskottet har beslutat att yttra sig över skrivelsen i de delar som rör utrikesutskottets beredningsområde.

I yttrandet finns ett särskilt yttrande (SD).

# Utskottets överväganden

## Kommissionens meddelande

I ett meddelande från den 20 april, KOM(2016) 230 Att genomföra den europeiska säkerhetsagendan mot terrorism och bana väg för en säkerhetsunion, den s.k. europeiska säkerhetsagendan, föreslog kommissionen ett antal åtgärder för att effektivisera medlemsstaternas nationella politik i syfte att motverka radikalisering. De föreslagna åtgärderna innefattar bättre strukturer för EU-samordning, ökat utnyttjande av nätverk på EU-nivå samt bättre användning av medel och genomförande av projekt på europeisk nivå. Säkerhetsagendan har inom riksdagen tilldelats justitieutskottet som ansvarigt utskott.

Det nu aktuella kommissionsmeddelandet, KOM(2016) 379, som presenterades den 14 juni, bygger vidare på säkerhetsagendan.

Kommissionen redogör i meddelandet för vad EU har gjort och fortsatt kommer att göra för att stödja medlemsstaterna i deras arbete mot våldsbejakande extremism. Meddelandet innehåller inte några förslag till beslut. I stället presenteras sju fokusområden inom vilka EU kan stödja medlemsstaterna för att förebygga radikalisering som leder till våldsinriktad extremism i form av terrorism:

1. Stöd till forskning, kunskapsbyggande, övervakning och nätverksarbete
2. Motverkande av terrorist- och hatpropaganda på nätet
3. Motverkande av radikalisering i fängelser
4. Främjande av en inkluderande utbildning och gemensamma EU-värden
5. Främjande av ett inkluderande, öppet och motståndskraftigt samhälle och nå ut till unga människor
6. Fokusering på säkerhetsdimensionen i arbetet mot radikalisering
7. Stärkande av den internationella dimensionen.

Under fokusområde sju lyfter kommissionen fram två tillvägagångssätt som ska komplettera varandra. För det första ska EU:s stöd till tredjeländer ges till brottsbekämpande verksamhet samt till åtgärder som respekterar de mänskliga rättigheterna och som syftar till att förhindra att radikaliserade personer begår terroristhandlingar. För det andra ska EU satsa ännu mer på förebyggande åtgärder för att komma till rätta med grundorsakerna till vissa former av radikalisering som kan leda till våldsinriktad extremism.

## Regeringskansliets faktapromemoria

Regeringskansliet inkom den 5 juli med faktapromemoria 2015/16:FPM104 om kommissionsmeddelandet. Regeringen välkomnar att kommissionen



uppmärksammar det pågående arbetet och ger förslag på ytterligare åtgärder för att stärka det förebyggande arbetet mot radikaliserings till våldsbejakande extremism. Meddelandet ligger i linje med regeringens fokus på det förebyggande arbetet och att grundorsakerna till extremism och terrorism måste förebyggas. Det är samtidigt viktigt att betona medlemsstaternas nationella självbestämmande.

Regeringen anser att ett kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan EU:s medlemsstater är viktigt och kan bidra till att vidareutveckla arbetet. Kommissionens insatser för att inkludera tredjeländer i detta ligger i linje med regeringens pågående arbete. Kommissionen visar i meddelandet en hög ambition i att göra ett sådant utbyte möjligt, t.ex. genom EU:s nätverk för kunskapsspridning om radikaliserings (Radicalisation Awareness Network, RAN) och andra forum.

Regeringen är också positiv till att kommissionen uppmanar medlemsstaterna att nå en överenskommelse om kommissionens förslag till rådets direktiv om att genomföra principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM(2008) 426). Regeringen har verkat för ett brett direktiv mot diskriminering och har därför välkomnat kommissionens förslag. Regeringen anser att det är angeläget att i EU säkerställa en gemensam miniminivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Regeringens övergripande handlingslinje är att verka för ett antagande av ett EU-direktiv som säkerställer samma nivå av skydd mot diskriminering för var och en av de diskrimineringsgrunder som omfattas av direktivet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av att i allt arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism aktivt främja och värna folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, och att rättsstatens principer efterlevs. Utskottet vill också betona vikten av att det finns ett jämställhetsperspektiv i det internationella arbetet med att motverka terrorism.

Utskottet erinrar om att riksdagen i juni 2009 beslutade om Sveriges solidaritetsförklaring som innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i EU, Norge eller Island (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10). Dessutom har riksdagen godkänt en svensk ratificering av Lissabonfördraget (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8). I fördragets artikel 24.2 anges att EU ska ”föra, utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som grundas på en utveckling av ländernas ömsesidiga politiska solidaritet”. Genom Lissabonfördragets artiklar 42.7 (de s.k. säkerhetsgarantierna) och 222 (solidaritetsklausulen) institutionaliseras och stärks också det solidariska ansvar som EU:s medlemsländer har för Europas säkerhet. Solidaritetsförklaringen inkluderar olika former av katastrofer och olika former av angrepp, dvs. inte enbart militärt väpnade angrepp.

Politiskt eller religiöst motiverad extremism och terrorism är ingen ny företeelse. Utskottet ser med oro på förekomsten av våldsbejakande extremism och terrorism i världen. Orsakerna till den våldsbejakande extremismen måste sökas brett.

I EU:s närområde och i världen pågår ett antal väpnade konflikter som skapar grogrunder för våldsbejakande extremism och terrorism både inom dessa länder och utanför dem. Utskottet konstaterar att den omfattande förstörelsen i Syrien, de grova övergreppen när det gäller mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt samt den svåra humanitära situationen i Syrien och dess grannländer försvårar möjligheterna att uppnå fred, säkerhet och försoning.

Den senaste tidens utveckling av våldsbejakande extremism och terrorism visar hur viktigt det är att med kraft fortsätta utveckla det förebyggande arbetet. Utskottet välkomnar att det ökade internationella kunskaps- och erfarenhetsutbytet som vuxit fram genom att många länder står inför liknande utmaningar när det gäller att utveckla insatser och strategier mot våldsbejakande extremism. Inom t.ex. RAN deltar experter från myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer. RAN-nätverket möjliggör erfarenhetsutbyte mellan olika yrkesgrupper som arbetar för att förebygga våldsbejakande extremism. Nätverket Strong Cities Network lanserades 2015 och är ett globalt nätverk för kommuner och städer. Nätverket Nordic Safe Cities lanserades av Nordiska ministerrådet 2016 och är kopplat till arbetet inom Strong Cities Network.

Utrikesutskottet har i flera sammanhang (bl.a. i bet. 2016/17:UU2, 2015/16:UU10 och 2015/16:UU8) välkomnat att FN:s generalförsamling i september 2015 antog Agenda 2030 för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling kopplad till fattigdomsbekämpning. I Agenda 2030 redovisas FN:s medlemsstaters avsikt att mellan 2016 och 2030 utrota fattigdom och hunger i hela världen, bekämpa ojämlikhet inom och mellan länder samt bygga fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen. I detta arbete ska mänskliga rättigheter värnas, jämställdhet uppnås, kvinnors och flickors egenmakt främjas samt det långsiktiga skyddet för planeten och dess naturresurser garanteras. I agendan redovisas vidare avsikten att skapa förutsättningar för hållbar, inkluderande och varaktig ekonomisk tillväxt, hälsosamma liv och välbefinnande för alla i alla åldrar, delat välstånd och anständiga arbetsvillkor för alla. Det är utskottets uppfattning att genomförandet av agendan är ett viktigt verktyg för att motverka eskalerande konflikter, våldsamt extremism och terrorism.

Internationell terrorism är ett av de största hoten mot internationell fred och säkerhet i vår tid samt mot nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Trots de fruktansvärda terroristattacker som Europa har blivit utsatt för under 2015 och 2016 kan utskottet konstatera att även om mängden terrordåd globalt sett har nått nya höjder sker majoriteten av dåden i Mellanöstern, Sydasiens, Afrika söder om Sahara och särskilt i Irak, Syrien och Afghanistan. Europol redovisar i rapporten European Union Terrorism

Situation and Trend Report, publicerad i juli 2016, situationen när det gäller terrorism motiverad av jihadism, separatism, vänsterextremism och anarkism, samt högerextremism.

Att bekämpa terrorism kräver ett stärkt samarbete över nationsgränserna och över olika politikområden. Kampen mot terrorism måste ske med full respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Att motverka radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism och åtgärder för att höja staters kapacitet är centrala delar av det internationella arbetet. FN:s arbete mot terrorism utifrån den globala strategin mot terrorism och säkerhetsrådets resolutioner är kärnan i det internationella arbetet. Sverige verkar för att stödja och stärka FN:s roll. Sverige deltar även aktivt i EU:s arbete med att motverka terrorism inom EU och i stater utanför EU.

Arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism kan handla om åtgärder mot hur extremism och terrorism finansieras. Det är ett arbete som måste ske nationellt, på EU-nivå och globalt.

Det övergripande folkrättsliga ramverket mot terrorism är 13 FN-konventioner mot terrorism. Flera av dem kom till under 1970-talet, då det var vänsterextrem terrorism som hotade länder. I september 2006 antog FN:s generalförsamling enhälligt en global strategi mot terrorism. Strategin ställer i fyra kapitel upp en rad åtgärder som medlemsstaterna åtar sig att genomföra i syfte att förebygga och bekämpa terrorism. Strategin ger även viss vägledning om faktorer som anses vara grogrunder för terrorism. Sedan 2000 förs förhandlingar i FN om en övergripande terrorismkonvention för att skapa en enhetlig folkrättslig grund för att kunna definiera terrorism.

FN:s konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, antagen av generalförsamlingen 1999, trädde i kraft den 10 april 2002. FN:s säkerhetsråd har antagit en rad resolutioner i syfte att motverka terrorism och finansiering av terrorism. Bland dessa resolutioner märks resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner samt resolution 1373 (2001), vilka alla gäller åtgärder mot terrorism och mot finansiering av terrorism.

EU har en egen strategi mot terrorism och en handlingsplan för att motverka radikaliserings och rekrytering av människor för terroristhandlingar. Utskottet välkomnar att EU också arbetar för att förstöra terroristernas planerings- och organisationsförmåga och för att lagföra terrorister. För att nå dessa mål har EU fokuserat på att stärka medlemsländernas kapacitet, förbättra det praktiska samarbetet och informationsutbytet mellan polis och rättsliga myndigheter (särskilt via Europol och Eurojust), angripa finansieringen av terrorism och frånta terrorister de medel de använder för att iscensätta attacker och kommunicera. I maj 2015 antog rådet och Europaparlamentet nya regler för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utskottet understryker att ett samarbete inom ramen för EU således är av central vikt för att motverka våldsbejakande extremism och terrorism. Utskottet välkomnar kommissionens meddelande och vill betona vikten av att angripa underliggande orsaker såsom konflikter och fattigdom m.m.

Utskottet välkomnar de slutsatser som rådet antog i november 2016 om genomförande av EU:s globala strategi på säkerhets- och försvarsområdet. Som ett led i stärkandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna verkar rådet genom rådslutsatserna för att förbättra EU:s svar på interna och externa säkerhetshot, även när det gäller arbetet mot terrorism och radikaliserings.

Utskottet instämmer i att det förebyggande arbetet bör stå i fokus för EU:s internationella arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism. Utskottet understryker att demokrati och god samhällsstyrning är viktiga komponenter för att skapa stabila samhällen och därmed undvika konflikter som är en grogrund för extremism. Utskottet betonar att internationella organisationer som FN, EU, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet är viktiga för att främja fred, säkerhet och utveckling och därmed för att förebygga terrorism.

Utskottet välkomnar kommissionens förslag om stöd till partnerländer för att motverka bakomliggande faktorer för radikaliserings, och instämmer i att de insatser som görs bör integreras i utvecklingspolitiken för att överbrygga klyftan mellan säkerhet och utveckling. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att syftet med biståndet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. De insatser som görs måste vara samstämmiga med det långsiktiga utvecklingsarbetet och biståndsmedel måste användas i enlighet med såväl OECD:s biståndskommittés kriterier som med principerna om biståndseffektivitet.

Utskottet betonar slutligen vikten av effektiva mekanismer för att förhindra att extremister får tillgång till massförstörelsevapen och vill understryka vikten av att EU och dess medlemsstater fortsätter att vara engagerade i befintliga internationella initiativ för att förhindra att extremister får tillgång till denna typ av vapen.

Utskottet har i övrigt inga synpunkter på kommissionens meddelande.

Stockholm den 13 december 2016

På utrikesutskottets vägnar

*Kenneth G Forslund*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Karin Enström (M), Sofia Arkelsten (M), Markus Wiechel (SD), Margareta Cederfelt (M), 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), Emilia Töyrä (S), Åsa Eriksson (S) och Jamal Mouneimne (S).

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande (SD)

Markus Wiechel (SD) och Björn Söder (SD) anför:

Sverigedemokraterna ser positivt på att kommissionen avser att stödja medlemsländerna i arbetet mot terrorism, även om det är långt ifrån tydligt vilket mervärde kommissionens arbete kan ge.

Det är förvisso bra att man tar höjd för att den våldsbejakande extremismen kan komma från olika håll framgent men det ter sig lite märkligt i sammanhanget att man inte fokuserar på varifrån dagens hot kommer, nämligen islamismen. Man tar visserligen upp problemen med terrorresor och att uppskattningsvis 4 000 personer från EU-länder har anslutit sig till terroristorganisationer i konfliktländer som Syrien och Irak men har samtidigt svårt att tala klartext om vad det handlar om för extrem ideologi. Endast vid ett enda tillfälle nämns i KOM(2016) 379 att det rör sig om islamism: "Recent terrorist attacks have put Islamist extremism in the spotlight."

Det reella hot som Europa står inför i dag när det gäller våldsbejakande extremism och terrorism kommer med några få undantag uteslutande från islamismen. Detta bör också klart betonas i sammanhanget, vilket både kommissionens meddelande och utskottets yttrande brister i. I utskottets yttrande nämns det över huvud taget inte.

I stället fokuseras mycket på xenofobi och rasism, och det är nog så allvarligt, men det är trots allt inte det som i dag utgör den största faran i Europa.

Förra året miste 267 personer livet i terrorattacker, och i år har Europa (inklusive Ryssland) drabbats av drygt 30 attentat med över 130 döda och nästan 500 skadade. Samtliga dessa attacker har haft det gemensamt att de utförts av personer som på olika sätt uttryckt stöd för politisk islam. I Europa sker i dag mycket få politiska våldsattentat som inte har motiverats av islam, även om det naturligtvis finns enstaka exempel. Fokus bör därför naturligtvis anpassas efter hur verkligheten ser ut.

Statistiken över terrorhandlingar i Europa gör att fokus måste ligga på att motverka politisk islam, att bemöta våldsideologin tidigt och att samtidigt använda alla lagliga medel för att söka efter misstänkta i etablerade islamistiska miljöer. De metoder och verktyg som nämns i meddelandet kommer inte leda till ökad säkerhet eftersom de inte riktas dit terrorn faktiskt har sitt ursprung. Det faktum att KOM(2016) 379 helt saknar fokus på politisk islam gör att varken Sverigedemokraterna eller någon annan med minsta kunskap om problemet kan ta kommissionens arbete på allvar.

BILAGA 4

# Utbildningsutskottets yttrande 2016/17:UbU3y

## EU:s förebyggande arbete mot radikalisering som leder till våldsbejakande extremism

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 22 november 2016 att ge justitieutskottet, utrikesutskottet och utbildningsutskottet tillfälle att senast tisdagen den 13 december 2016 yttra sig över kommissionens meddelande Att stödja det förebyggande arbetet mot radikalisering som leder till våldsinriktad extremism (KOM(2016) 379) i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Utbildningsutskottet redovisar i sitt yttrande sin syn på de områden och åtgärder i meddelandet som berör utbildning och forskning. Utskottet välkomnar kommissionens meddelande och de nya prioriteringar som har gjorts inom EU:s utbildningsprogram Erasmus+ och EU:s forskningsprogram Horisont 2020. Utskottet vill särskilt lyfta fram stödet till lärare för att rusta dem bättre när det gäller att upptäcka tidiga tecken på radikalisering och att hantera mångfald i klassrummen. Utskottet vill betona vikten av att samarbeta med Europarådet och Unesco inom utbildningsområdet, inte minst när det gäller verktyg för lärarstöd. Utskottet vill också betona vikten av att ta fram ny kunskap genom forskning om radikalisering.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

### *EU-samarbetet på utbildningsutskottets område*

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) beskrivs EU:s mål och åtgärder för utbildningsområdet i artikel 165 och 166 och för forskning i artikel 179–188. Bestämmelser om forskning finns också i Euratomfördraget. Inom utbildningsområdet har EU befogenhet att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder (artikel 6 FEUF), men EU:s insatser får inte innebära harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar (artikel 2.5 FEUF). Inom forskning har EU befogenhet att vidta åtgärder, bl.a. att fastställa och genomföra program, under förutsättning att det inte hindrar medlemsstaterna från att utöva sina befogenheter (artikel 4 FEUF).

Två återkommande lagstiftningsärenden för utskottet är EU:s program inom utbildningsområdet och EU:s ramprogram för forskning. Innevarande programperiod (2014–2020) benämns programmen Erasmus+ respektive Horisont 2020. Båda beslutas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Framför allt på utbildningsområdet sker EU-samarbetet annars på annat sätt än genom bindande lagstiftning. Utbildning 2020, t.ex., är en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete som bygger vidare på det tidigare arbetsprogrammet Utbildning 2010. Den innehåller strategiska mål för medlemsstaterna samt indikatorer och europeiska riktmärken för att mäta framsteg i enlighet med den öppna samordningsmetoden.

### *Parisdeklarationen*

I maj 2015 fick utskottet information från regeringen om det informella utbildningsministermötet i mars i Paris, vid vilket utbildningsministrarna antog en deklARATION om främjande av aktivt medborgarskap och gemensamma demokratiska värderingar, tolerans och icke-diskriminering genom utbildning (prot. 2014/15:34). Den s.k. Parisdeklarationen sätter upp mål för medlemsstaterna och betonar vikten av samarbete på EU-nivå för att säkerställa att barn och unga får sociala, medborgarliga och interkulturella kompetenser, för att stärka kritiskt tänkande och mediekunskaper, särskilt vid användning av internet och sociala medier, för att främja utbildning av utsatta barn och unga samt för att främja interkulturell dialog genom alla former av lärande.

Utbildningsministrarna har följt upp Parisdeklarationen på olika sätt inom ramen för sina formella rådsmöten. I december 2015 antog de en gemensam rapport om genomförandet av Utbildning 2020, i vilken åtgärder som är i linje med Parisdeklarationen prioriterades. Vid sitt möte i februari 2016 höll de en debatt om att främja aktivt medborgarskap och grundläggande värden genom



utbildning. Vid mötet i maj 2016 antog de rådsslutsatser om mediekunnighet och främjandet av kritiskt tänkande, och vid mötet i november 2016 antogs rådsslutsatser om förebyggande av radikaliserings som leder till våldsbejakande extremism.

Utskottet har följt upp Parisdeklarationen genom tre överläggningar med regeringen under 2016. Vid samtliga tillfällen har utskottet uttryckt sitt stöd för regeringens ståndpunkt där regeringen bl.a. har betonat vikten av att bredda lärares kompetens till att kunna hantera svåra samtal om kontroversiella ämnen såsom extremism och terrorism och också framfört vikten av att EU även tar hänsyn till Unescos arbete inom området.

### *Nationella åtgärder*

Våren 2016 tog det europeiska nätverket Eurydice, som är en del av kommissionen, fram en översikt över de nationella åtgärder som har vidtagits efter Parisdeklarationen. Två tredjedelar av de 34 stater som rapporten omfattar har vidtagit eller diskuterar att vidta någon åtgärd, t.ex. en nationell handlingsplan eller nya läroplaner.

I Sverige ska utbildning i skolväsendet enligt skollagen (2010:800) utformas i överensstämmelse med grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheterna. Det innebär enligt förarbetena att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla till barnen och eleverna vårt samhälles gemensamma värderingar såsom demokrati och mänskliga rättigheter och stimulera barnen och eleverna att förverkliga värderingarna. Detta ska också komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling. I läroplanerna för olika skolformer framhålls också skolans grundläggande värden, t.ex. att skolväsendet vilar på demokratis grund.

Därutöver har regeringen gett Skolverket i uppdrag att genomföra olika insatser i skolan, bl.a. att ta fram nationella skolutvecklingsprogram för att t.ex. utveckla arbetet med skolans värdegrund (U2015/03844/S), att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet inklusive en kritisk it-användning hos eleverna (U2015/04666/S) och att höja kunskapen om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans (A2014/1587/DISK). När det gäller forskning har Vetenskapsrådet fått i uppdrag att inrätta ett nationellt forskningsprogram om rasism i samråd med Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte). Programmet omfattar 20 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

### **Meddelandet**

I meddelandet lyfter kommissionen fram sju områden inom vilka EU kan bistå och stödja medlemsstaternas arbete mot radikaliserings; bl.a. aviseras åtgärder för att stödja forskning och kunskapsbyggande. För att möjliggöra bättre underbyggda politiska insatser vill kommissionen använda forskning om de komplexa grundorsakerna till våldsinriktad radikaliserings inom Horisont 2020 till att ta fram konkreta verktyg.

Kommissionen aviserar också åtgärder för att främja en inkluderande utbildning och EU-gemensamma värden. Kommissionen framhåller att medlemsstaterna ansvarar för sina egna utbildningssystem, men att EU kan stödja nationella insatser och bidra till att lösa gemensamma utmaningar, särskilt inom samarbetet Utbildning 2020. Mot bakgrund av Parisdeklarationen har kommissionen redan mobiliserat medel och kommer att vidta fler konkreta åtgärder för att stödja medlemsstaternas arbete.

Kommissionen kommer att lägga fram ett förslag till rådets rekommendation för att främja social inkludering och EU:s grundläggande värden genom utbildning och icke-formellt lärande, som syftar till att ge vägledning i hur de nationella och lokala målen i Parisdeklarationen kan uppnås. Inom Erasmus+ prioriteras åtgärder och projekt som främjar integration och grundläggande värden i enlighet med målen i Parisdeklarationen. Bland annat vill kommissionen fortsätta att stödja utbyten och andra verktyg för lärarstöd för att rusta lärarna bättre när det gäller att upptäcka tidiga tecken på radikaliserings och att hantera mångfald i klassrummen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar kommissionens meddelande om att stödja medlemsstaternas förebyggande arbete mot radikaliserings som leder till våldsinriktad extremism. I detta mycket angelägna arbete står EU:s medlemsstater inför liknande utmaningar. Även om det i första hand är medlemsstaternas ansvar kan EU stödja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna. Utskottet delar kommissionens uppfattning att samverkan behövs på alla nivåer – lokalt, regionalt, nationellt, europeiskt och internationellt.

Inom utbildningsområdet antog EU:s utbildningsministrar Parisdeklarationen vid ett informellt möte i mars 2015. Frågan om hur utbildning kan motverka radikaliserings av unga samt främja aktivt medborgarskap och grundläggande värden har inkluderats i det europeiska utbildningssamarbetet sedan dess. Utskottet välkomnar mot denna bakgrund de nya prioriteringar som har gjorts inom EU:s utbildningsprogram Erasmus+. Utskottet anser att det är mycket angeläget att inom programmet prioritera åtgärder och projekt som främjar integration och grundläggande värden i enlighet med målen i Parisdeklarationen.

Utskottet vill särskilt lyfta fram EU-stödet till lärare i form av utbyten och andra verktyg för att rusta lärarna bättre när det gäller att upptäcka tidiga tecken på radikaliserings och att hantera mångfald i klassrummen. Utskottet delar kommissionens uppfattning att den lokala nivån ofta har bäst förutsättningar att upptäcka och förhindra radikaliserings. Utskottet har i ett tidigare yttrande till konstitutionsutskottet understrukt behovet av ökad kunskap i kommuner och skolor om hur radikaliserings kan upptäckas på ett tidigt stadium och då också konstaterat att det krävs metodutveckling och

utbildning (yttr. 2015/16:UbU3y). I samma yttrande ställde sig utskottet också bakom ett motionsyrkande med denna innebörd.

När det gäller EU:s åtgärder inom utbildningsområdet vill utskottet betona vikten av att samarbeta med Europarådet och Unesco, inte minst när det gäller verktyg för lärarstöd.

Utskottet vill i sammanhanget framhålla att i Sverige vilar skolväsendet på demokratins grund. Utbildning i skolväsendet ska enligt skollagen (2010:800) utformas i överensstämmelse med grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheterna. Därutöver har Skolverket fått i uppdrag att genomföra olika insatser i skolan som är i linje med Parisdeklarationen. Utskottet kan därmed konstatera att det pågår ett arbete i Sverige kring dessa frågor men vill samtidigt understryka vikten av att arbetet fortsätter och vidareutvecklas eftersom utbildning är ett centralt instrument för att värna demokratin.

Våldsinriktad radikalisering är en komplex fråga. Utskottet vill betona vikten av att ta fram ny kunskap på området och delar kommissionens uppfattning att relevanta forskningsområden bör prioriteras. Utskottet välkomnar därför de nya prioriteringar som har gjorts inom EU:s forskningsprogram Horisont 2020 så att medel inom programmet kan användas för detta ändamål. Utskottet kan i sammanhanget också konstatera att Sverige har inrättat ett nationellt forskningsprogram om rasism.

Stockholm den 6 december 2016

På utbildningsutskottets vägnar

*Lena Hallengren*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lena Hallengren (S), Christer Nylander (L), Thomas Strand (S), Betty Malmberg (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Michael Svensson (M), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Elisabet Knutsson (MP), Erik Bengtzboe (M), Gunilla Svantorp (S), Robert Stenkvis (SD), Daniel Riazat (V), Annika Eclund (KD), Roza Güclü Hedin (S), Maria Stockhaus (M) och Crister Spets (SD).