



Bruxelles, den 6. juni 2019
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra: Generalsekretariatet for Rådet

dato: 6. juni 2019

til: delegationerne

Tidl. dok. nr.: 9366/19

Vedr.: Rådets konklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings i fængsler og om håndtering af terrorister og voldelige ekstremister efter løsladelse

-Rådets konklusioner

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings i fængsler og om håndtering af terrorister og voldelige ekstremister efter løsladelse, der blev vedtaget af Rådet på 3697. samling den 6.juni 2019.

RÅDETS KONKLUSIONER**om forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings i fængsler og om håndtering af terrorister og voldelige ekstremister efter løsladelse**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

SOM UNDERSTREGER, at terrorbekæmpelse har høj prioritet på Rådets dagsorden,

SOM TAGER HENSYN TIL, at Det Europæiske Råd i oktober 2018 efterlyste foranstaltninger til at styrke kapaciteten til at forebygge og reagere effektivt på radikaliserings og terrorisme under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder,

SOM BEMÆRKER, at enhver form for radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, stadig udgør betydelige udfordringer, som kræver en tilgang mellem flere instanser, først og fremmest i medlemsstaterne, derefter på EU-niveau og desuden i prioriterede naboregioner,

SOM FREMHÆVER, at det er særdeles vigtigt og presserende med effektive foranstaltninger til at håndtere terrorister og voldelige ekstremister, forebygge radikaliserings i fængsler og gennemføre rehabiliterings- og reintegrationsstrategier i lyset af den risiko, som det stigende antal terrorister og voldelige ekstremister eller lovovertrædere, der bliver radikaliseret under deres afsoning i fængsel, udgør, og det faktum, at en række af disse lovovertrædere løslades i løbet af de næste to år, jf. EU's trusselsvurdering på terrorbekæmpelsesområdet,

SOM SER MED TILFREDSHED PÅ medlemsstaternes og Kommissionens fælles indsats på dette område, særlig den endelige rapport fra Kommissionens ekspertgruppe på højt plan om radikaliserings (HLCEG-R), oprettelsen af styringsrådet vedrørende radikaliserings og de strategiske retningslinjer for en koordineret EU-tilgang for 2019 til forebyggelse af radikaliserings, hvoraf det fremgår, at håndtering af terrorister og voldelige ekstremister og forebyggelse af radikaliserings i fængsler fortsat er betydelige udfordringer i hele EU, og hvori det anbefales, at medlemsstaternes kapacitet til at udvikle, gennemføre og evaluere risikovurderingsværktøjer og tilbagetrækningsprogrammer styrkes for at åbne mulighed for en målrettet og effektiv rehabilitering og reintegration af terrorister og voldelige ekstremister,

SOM SER MED TILFREDSHED på medlemsstaternes initiativ vedrørende forebyggende arbejde i fængsler, rehabilitering og reintegration som led i den projektbaserede tilgang, der blev indført som en af HLCEG-R's anbefalinger,

SOM NOTERER SIG, at konklusionerne i rapporten fra Europa-Parlamentets Særlige Udvalg om Terrorisme også understreger behovet for at tackle den voksende udfordring i forbindelse med radikaliserings i fængsler og udvikle og gennemføre mere effektive foranstaltninger på dette område,

SOM ANERKENDER det arbejde, der er blevet udført på dette område af ekspertisecentret for netværket til bevidstgørelse omkring radikaliserings (RAN), som er en meget vigtig platform til udveksling af bedste praksis blandt fagfolk og opbygning af viden på dette særlige område,

SOM især HENVISER TIL:

- konklusionerne fra Rådet for Den Europæiske Union og medlemsstaterne, forsamlet i Rådet, om styrkelse af den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme¹, som blev vedtaget den 20. november 2015, særlig konklusionerne om tilbageholdelsesordninger, rehabilitering og reintegration samt uddannelse;
- de reviderede retningslinjer af 30. juni 2017 for EU's strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering af terrorister²;
- konklusionerne fra konferencen om radikaliserings i fængsler, som Kommissionen holdt den 27. februar 2018 sammen med det bulgarske formandskab (og hvor der blev gjort status over det hidtidige arbejde på dette område siden 2015);
- justitsministrenes frokostdebat den 9. marts 2018 om radikaliserings i fængsler;
- den fælles handlingsplan om terrorbekæmpelse for EU og Vestbalkan, der blev undertegnet i oktober 2018.

¹ 14419/15.

² 10855/17.

ANERKENDER den potentielle risiko for europæiske borgere som følge af terrorhandlinger, der inspireres, organiseres, gøres lettere eller begås af terrorister og voldelige ekstremister og/eller enkeltpersoner, der bliver radikaliseret under deres afsoning i fængsel.

ANERKENDER behovet for løbende at forbedre samarbejdet og koordineringen af indsatsen både på nationalt niveau og EU-niveau og udvikle de mest passende redskaber til effektivt at tackle udfordringen i forbindelse med radikalisering i fængsel.

OPFORDRER MEDLEMSSTATERNE TIL:

- at videreudvikle specialiserede tiltag til håndtering af terrorister og voldelige ekstremister og lovovertrædere, der vurderes at være i risiko for at blive radikaliseret under deres afsoning i fængsel, herunder mulighederne for informationsudveksling mellem flere instanser, med særligt sigte på rehabilitering, reintegration og risikostyring efter løsladelse;
- at gennemføre Rådets relevante konklusioner og hvor det er relevant, anbefalingerne fra Kommissionens ekspertgruppe på højt plan om radikalisering;
- når det er nødvendigt og relevant, at gøre bedst mulig brug af god praksis i håndteringen af radikalisering i fængsler på grundlag af den brede høringsproces, der er blevet gennemført af formandskabet, og som er udførligt beskrevet i bilaget;
- at undersøge mulighederne for at tilslutte sig European Network of Penitentiary Training Academies (EPTA) og tilskynde til deltagelse i det igangværende projekt, der medfinansieres af programmet for retlige anliggender, med henblik på at udvikle dette netværk.

OPFORDRER KOMMISSIONEN TIL:

- at støtte medlemsstaternes arbejde (herunder gennem de disponible finansielle instrumenter som f.eks. Fonden for Intern Sikkerhed – politiprogrammet og programmet for retlige anliggender) med henblik på at videreudvikle værktøjer og praksis til risikostyring og gennemføre uddannelsesprogrammer for relevante erhvervsudøvere og fagfolk (fængselspersonale, tilsynsværger, dommere osv.), afradikaliserings-, tilbagetræknings- og rehabiliteringsprogrammer for terrorister og voldelige ekstremister under deres afsoning og rehabilitering samt værktøjer til social reintegration efter deres løsladelse fra fængsel;
- at fortsætte med at lette udvekslingen af oplysninger og delingen af god praksis og erfaringer gennem det dynamiske arbejde som led i de forskellige initiativer, der er oprettet på dette område, og som involverer medlemsstaternes og fagfolks netværk på forskellige relevante aktivitetsområder, f.eks. EuroPris, den europæiske sammenslutning til fremme af lovovertræderes sociale inklusion (Confederation of European Probation, CEP) og netværket til bevidstgørelse omkring radikaliserings (RAN);
- at bidrage yderligere til udviklingen af konsolideret viden, evidensbaseret forskning og praktisk vejledning på EU-niveau for at støtte medlemsstaterne i effektivt at tackle radikaliserings i fængsler og den sociale reintegration af terrorister og voldelige ekstremister og/eller lovovertrædere, der bliver radikaliseret i fængsel;
- at fortsætte med at støtte det arbejde, der udføres af tredjelande og partnere, særlig naboregioner som f.eks. Vestbalkan, MENA-regionen (Mellemøsten og Nordafrika) og Sahel, for at forebygge radikaliserings i fængsler og iværksætte afradikaliserings- og tilbagetrækningsprogrammer under afsoningen og rehabiliterings- og reintegrationsprogrammer efter løsladelsen,
- at medtage resultaterne af det rumænske formandskabs høring om det fremtidige arbejde vedrørende håndtering af terrorister og voldelige ekstremister og vedrørende radikaliserings i fængsler og støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af relevant praksis og relevante tiltag;
- sammen med medlemsstaterne i styringsrådet vedrørende radikaliserings at gennemgå de fremskridt, der er opnået, og vurdere behovet for yderligere tiltag.

GOD PRAKSIS for tackling af radikalisering i fængsler og håndtering af terrorister og voldelige ekstremister efter løsladelse

Generelle rammer

En tværfaglig tilgang, der tager hensyn til processens forskellige dimensioner – forebyggelse, sanktioner/fængsling, rehabilitering og reintegration –, er nødvendig for at sikre, at det arbejde, der udføres af de institutionelle aktører og samfundsaktører, der er involveret på nationalt og europæisk plan, er sammenhængende og koordineret.

Effektive nationale koordinerings- og samarbejdspolitikker, der inddrager de relevante aktører, kan gøre det lettere at opdage tilfælde af radikalisering og rekruttering i fængsler på et tidligt tidspunkt og udarbejde passende foranstaltninger. Dette kan omfatte hurtig udveksling af oplysninger (med inddragelse af netværk mellem flere ministerier og/eller instanser og arbejdsgrupper), skriftlige instrukser og strategier og/eller specialiseret uddannelse og vejledning.

Foranstaltningerne kan løbende tilpasses og ajourføres for at afspejle udviklingen i den udfordring, der er forbundet med ændringer i det radikale eller ekstremistiske miljø.

Specialiserede og tværfaglige enheder med ansvar for at imødegå voldelig ekstremisme og radikalisering i fængsler kan være et effektivt værktøj til – i partnerskab med andre interessenter, bl.a. lokale – at udføre identifikation, afradikalisering, tilbagetrækning og social reintegration for radikaliserede enkeltpersoner og forsøge at forebygge radikalisering.

Der kan foretages en vurdering for at fastslå, om der skal udarbejdes specialiserede programmer for at imødekomme specifikke behov og kendetegn hos kvindelige terrorister eller voldelige ekstremister.

Der skal udvises særlig omhu for så vidt angår ungdomskriminelle, der ikke kun bør betragtes som gerningsfolk eller mulige trusler, men også – afhængigt af alder og personligt udviklingstrin – som ofre under fuld overholdelse af deres grundlæggende rettigheder og i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning og EU-lovgivning om frihedsberøvelse af mindreårige.

Uddannelse

Der kan udvikles og gennemføres omfattende uddannelsesprogrammer for fængselspersonale og tilsynsværger – herunder særlige moduler om bevidstgørelse og forebyggelse af radikaliseringsprogrammer under deres grundlæggende uddannelse – især i fængsler med indsatte, der har en baggrund som terrorist eller en radikal baggrund.

Programmerne kan fokusere på forbedring af personalets forståelse af voldelig ekstremisme, radikaliseringsfænomener og ekstremistiske ideologier (bl.a. hvordan man opdager tidlige tegn på radikaliseret adfærd, og hvordan man skaber alternative narrativer) eller på iværksættelse af specifikke forebyggelsesforanstaltninger rettet mod unge og sårbare indsatte med væsentlige risikofaktorer). Personalet bør således være i stand til selv at tilegne sig viden og værktøjer til at tackle de udfordringer, de møder under normal omgang med indsatte, udvikle deres evner til at reagere i en given situation og lette arbejdet med voldelige indsatte. Uddannelsen bør skræddersyes til behovene hos forskellige typer personale og deres specifikke ansvarsområder.

Det kan være nyttigt at have en værktøjskasse til at bistå fængselspersonale og tilsynsværger med at arbejde konstruktivt med indsatte, der kan være udsat for radikaliseringsprogrammer.

Uddannelsesaktiviteter tilrettelagt af EU-agenturer (f.eks. Cepol) eller relevante EU-netværk (f.eks. RAN, CEP, EuroPris eller EPTA) eller understøttet af EU-finansierede projekter (f.eks. DERAD) er nyttige. Håndbøger, retningslinjer og andre former for støtte er også nyttige.

Uddannelseskurser om radikaliseringsprogrammer for dommere og anklagere på nationalt niveau kan fremmes som opfølgning af den afprøvning af uddannelsesmoduler, som Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) foretager i hele EU.

FÆNGSLING

Ordning

Hvilken frihedsberøvelsesordning der skal gælde for enkeltpersoner, som er dømt for terrorhandlinger, afgøres i reglen fra sag til sag efter en indledende risikovurdering. Der kan dog, hvis det er nødvendigt, træffes særlige sikkerhedsforanstaltninger (enten generelle eller individuelt tilpassede), herunder adskillelse fra andre indsatte.

Der kan foretages en indledende risikovurdering for at fastslå den passende frihedsberøvelsesordning for den enkelte indsatte.

Risikoen for radikalisering og den potentielle trussel mod andre indsattes sikkerhed kan vurderes af et hold eksperter, dvs. fængselspersonale og fagfolk (herunder en psykolog eller en psykiater). Der kan indrettes særskilte afdelinger i højsikkerhedsfængsler til de mest ekstreme tilfælde.

En alternativ løsning er spredning af radikaliserede enkeltpersoner blandt den almindelige fængselsbefolkning, samtidig med at disse enkeltpersoner dog forhindres i at have direkte kontakt med sårbare indsatte eller hinanden, for at forhindre dem i at udbrede voldelige ekstremistiske synspunkter og/eller oprette netværk.

Vurdering af de potentielle risici

Specialiseret personale, der er uddannet til at iagttage tværkulturelle forskelle og genkende tegn på radikalisering, og som er ansat til at overvåge de indsattes adfærd og tilhørsforhold, har vist sig at være en effektiv metode til at identificere kilder og medvirkende årsager til radikalisering. Dette personale kan også med jævne mellemrum udveksle oplysninger med andre relevante parter, herunder, men ikke begrænset til, andet fængselspersonale, fængsels- og kriminalforsorgstjenester og andre kompetente myndigheder.

Professionelle risikovurderingsværktøjer (f.eks. VERA-2R og ERG 22), tilpasset den enkelte medlemsstats behov, kan bruges til at underbygge en forholdsmæssigt afpasset risikostyring for at øge forståelsen og tilliden hos personale i forreste linje og beslutningstagere, der arbejder med terrorister og voldelige ekstremister, og lette og styre effektive målrettede tiltag.

En effektiv vurdering baseret på klare og operationelle indikatorer kan f.eks. tage hensyn til tre dimensioner af radikaliserings:

1. hvor engageret en person er i den radikale ideologi;
2. hvor sandsynligt det er, vedkommende anvender vold som følge heraf; og
3. i hvor høj grad vedkommende er i stand til at forårsage skade.

Fængselsforvaltningen kan med jævne mellemrum foretage risikovurderinger – i samarbejde med andre nationale myndigheder, herunder judicielle myndigheder og sikkerhedstjenester – for at bedømme den risiko, som radikaliserede indsatte udgør. De kan foretages i begyndelsen af, under og/eller hen imod slutningen af sådanne personers afsoning. Inden løsladelsen kan der udarbejdes opfølgingsrapporter, som sammenfatter de oplysninger, der er indsamlet under afsoningen, og som sendes til de parter, der er involveret i programmerne efter løsladelsen.

Informationsudveksling

Egnede specialiserede medarbejdere (eller strukturer) inden for fængselssystemet kan få til opgave at indsamle, behandle og dele oplysninger om radikaliserings i fængsler under nøje overholdelse af databeskyttelsesreglerne og "need to know"-princippet.

Koordineringen og samarbejdet på nationalt niveau blandt de relevante interessenter (fængsels- og kriminalforsorgsmyndigheder, retshåndhævende myndigheder og andre kompetente myndigheder) kan omfatte udvekslingen af oplysninger og ekspertise, særlige møder og udpegning af specialiserede grupper eller taskforcer til at drøfte specifikke tilfælde, der udgør voldelige ekstremistiske risici og/eller afslører sårbarheder.

Afradikaliserings-, tilbagetræknings- og rehabiliteringsprogrammer

Foranstaltninger til at opfordre indsatte til at tage afstand fra voldelige ekstremistiske aktiviteter kan gennemføres efter en vurdering fra sag til sag. Personalet bør konstruktivt gå i dialog med indsatte, der er interesserede i voldelige ekstremistiske idéer. Hold af psykologer, undervisere osv. kan yde hjælp og støtte til personalegrupper, der arbejder i fængsels- og kriminalforsorgstjenester.

Afradikaliserings-, tilbagetræknings- og rehabiliteringsprogrammer kan navnlig dække:

- udvikling af de indsattes sociale kompetencer og kommunikationskompetencer;
- uddannelse for indsatte for at lette deres integration efter løsladelse;
- kognitiv adfærdsterapi (f.eks. for at ændre impulsiv og egocentrisk tænkning);
- rådgivning, terapi og rehabilitering (f.eks. behandling for stofmisbrug eller for voldelig eller kriminel adfærd);
- deltagelse i kulturelle, sociale og sportslige begivenheder
- opfordring til de indsatte om at afholde sig fra enhver form for vold.

Der kan fastlægges målbare resultatindikatorer med henblik på at vurdere effektiviteten af afradikaliserings-, tilbagetræknings- og rehabiliteringsprogrammer.

Religiøse repræsentanter, som yder åndelig vejledning til de indsatte, spiller en væsentlig rolle med hensyn til at præsentere et modnarrativ til voldelige religiøse ideologier. De kan forstå og om nødvendigt udfordre en terrorists og voldelig ekstremists verdenssyn og teologiske fortolkninger. Religiøse repræsentanter kan modtage støtte – f.eks. specialuddannelse – med fokus på konstruktiv kommunikation og alternative narrativer. For at undgå enhver risiko for yderligere radikalisering af de indsatte kan de religiøse repræsentanter, der har at gøre med dem – og som undertiden er ansat af fængslerne – gennemgå en grundig screeningsproces og udvælgelsesprocedure, før de udpeges, i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

NGO'er og socialarbejdere kan bidrage til og understøtte de indsattes afradikalisering og tilbagetrækning. Der kan udvikles partnerskaber med frivillige eller andre ikkestatslige enheder for at udvide de indsattes social netværk.

EFTER LØSLADELSE

Rehabilitering og reintegration

Psykologisk bistand, rådgivning, uddannelse, træning og støtte er alt sammen afgørende for en vellykket erhvervsmæssig og social reintegration af personer, som kan have været udsat for radikalisering før eller under deres afsoning.

En tilgang mellem flere instanser, som kan omfatte kriminalforsorgstjenester, lokale myndigheder, socialarbejdere og NGO'er samt, når det er relevant, religiøse repræsentanter, er afgørende for at sikre en vellykket reintegration af tidligere indsatte og forhindre dem i at genoptage radikale eller voldelige ekstremistiske aktiviteter.

Der kan udvikles programmer med henblik på at lette rehabilitering og social reintegration af terrorister og voldelige ekstremister.

Overvågning og informationsudveksling

Informationsudvekslingen på nationalt niveau mellem fængsler, kriminalforsorgstjenester og sikkerhedspartnere på den ene side og arbejdsmarkedsparter og lokale parter på den anden side skal lettes med henblik på at gennemføre effektive reintegrationsprogrammer og overvågningsordninger og mindske risikoen for gentagne overtrædelser.

Yderligere overvågning af radikaliserede enkeltpersoner, der på grundlag af en risikovurdering skønnes at udgøre en fortsat risiko efter løsladelsen, kan sikres fra sag til sag i overensstemmelse med national ret og under overholdelse af proportionalitetsprincippet og den berørte persons grundlæggende rettigheder.

Foranstaltninger efter løsladelsen kan også være nyttige med henblik på at forhindre terrorister eller voldelige ekstremister eller lovovertrædere, der er blevet radikaliseret under deres afsoning i fængsel, fra at deltage i voldelige ekstremistiske aktiviteter efter løsladelsen.

Delingen af strategiske oplysninger på EU-plan om radikalisering i fængsler kan udvikles yderligere.

Desuden kan informationsudvekslingen om radikaliserede indsatte mellem EU-medlemsstaterne (og, hvor det er relevant, deres oprindelses-/bopælslande) på bi- eller multilateral basis, i det omfang national ret tillader det, være et værdifuldt værktøj, f.eks. når de delte oplysninger vedrører tidligere indsatte, der vender tilbage eller rejser til andre medlemsstater. En bedre udnyttelse af de eksisterende informationssystemer (herunder Schengeninformationssystemet) kan være til gavn.