



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 6 juni 2019
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
av den:	6 juni 2019
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	9366/19
Ärende:	Rådets slutsatser om förebyggande och bekämpning av radikaliserings i fängelser och om hantering av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar efter frigivning – <i>rådets slutsatser (6 juni 2019)</i>

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om förebyggande och bekämpning av radikaliserings i fängelser och om hantering av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar efter frigivning, som antogs av rådet vid dess 3697:e möte den 6 juni 2019.

RÅDETS SLUTSATSER**om förebyggande och bekämpning av radikaliserings i fängelser och om hantering av
terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar efter frigivning**

SOM BETONAR att kampen mot terrorism är en högprioriterad fråga på rådets dagordning,

SOM BEAKTAR att Europeiska rådet i oktober 2018 efterlyste åtgärder för att stärka kapaciteten att förhindra och vidta effektiva åtgärder mot radikaliserings och terrorism, med full respekt för de grundläggande rättigheterna,

SOM KONSTATERAR att radikaliserings i alla dess former, som leder till terrorism och våldsam extremism, fortsätter att medföra stora utmaningar som kräver en myndighetsövergripande strategi, först och främst i medlemsstaterna men även på EU-nivå och i prioriterade grannregioner,

SOM UNDERSTRYKER att det är särskilt viktigt och brådskande att vidta effektiva åtgärder för att hantera terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar, förebygga radikaliserings i fängelser och genomföra strategier för rehabilitering och återanpassning, mot bakgrund av den risk som det ökande antalet terrorbrottslingar, våldsamma extremistbrottslingar och brottslingar som radikaliserats i fängelset utgör, och med tanke på att vissa av dessa brottslingar kommer att frigges under de kommande två åren, något som betonades i EU:s hotbedömning på terrorismbekämpningsområdet,

SOM VÄLKOMNAR medlemsstaternas och kommissionens gemensamma insatser på detta område, särskilt slutrapporten från högnivågruppen av experter på radikaliserings, inrättandet av styrelsen för unionens insatser för att förebygga och motverka radikaliserings samt de strategiska riktlinjerna 2019 för en samordnad EU-strategi för att förebygga radikaliserings, där det anges att hanteringen av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar samt förebyggandet av radikaliserings i fängelser kvarstår som viktiga utmaningar i hela EU, och rekommenderas att medlemsstaternas kapacitet att utarbeta, genomföra och utvärdera riskbedömningsverktyg och program för avståndstagande stärks, i syfte att möjliggöra riktad och effektiv rehabilitering och återanpassning av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar,

SOM VÄLKOMNAR medlemsstaternas initiativ om förebyggande arbete i fängelser, rehabilitering och återanpassning enligt den projektbaserade strategi som infördes som en av rekommendationerna från högnivågruppen av experter på radikaliserings,

SOM NOTERAR att man i slutsatserna i betänkandet från Europaparlamentets särskilda utskott för terrorismfrågor också betonar behovet av att åtgärda det växande problemet med radikaliserings i fängelser och av att utarbeta och genomföra effektivare åtgärder på detta område,

SOM UPPSKATTAR det arbete som har utförts på detta område av RAN:s kompetenscentrum, som är en ytterst viktig plattform för utbyte av bästa praxis bland yrkesverksamma och för uppbyggnad av kunskap på detta särskilda område,

SOM särskilt ERINRAR om

- slutsatserna från Europeiska unionens råd och medlemsstaterna, församlade i rådet, om förstärkning av de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings som leder till terrorism och våldsam extremism¹, som antogs den 20 november 2015, och i synnerhet slutsatserna om program i fängelser, rehabilitering och återanpassning samt utbildning,
- de reviderade riktlinjerna för EU:s strategi för att bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism av den 30 juni 2017²,
- slutsatserna från konferensen om radikaliserings i fängelser, som kommissionen och det bulgariska ordförandeskapet anordnade den 27 februari 2018 (med en genomgång av det arbete som har gjorts på detta område sedan 2015),
- justitieministrarnas lunchdiskussion den 9 mars 2018 om radikaliserings i fängelser,
- EU:s och västra Balkans gemensamma handlingsplan för terrorismbekämpning, som undertecknades i oktober 2018,

¹ 14419/15.

² 10855/17.

EUROPEISKA UNIONENS RÅD,

ÄR MEDVETET OM den potentiella risk för de europeiska medborgarna som härrör från terroristdåd som inspirerats, organiserats, underlättats eller begåtts av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar och/eller av personer som radikaliserats i fängelset,

INSER behovet av att kontinuerligt förbättra samarbetet kring och samordningen av åtgärder både på nationell nivå och EU-nivå och av att utveckla de lämpligaste verktygen för att på ett effektivt sätt ta itu med den utmaning som radikalisering i fängelser innebär,

UPPMANAR MEDLEMSSTATERNA ATT

- ytterligare utveckla specialiserade insatser för hantering av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar samt brottslingar som bedöms löpa risk att radikaliseras i fängelset, inbegripet möjligheterna till informationsutbyte mellan olika myndigheter med särskilt fokus på rehabilitering, återanpassning och riskhantering efter frigivning,
- genomföra rådets relevanta slutsatser och, i förekommande fall, rekommendationerna från högnivågruppen av experter på radikalisering,
- vid behov och när så är lämpligt, på bästa möjliga sätt utnyttja den goda praxis i fråga om hantering av radikalisering i fängelser som identifierats genom det breda samråd som ordförandeskapet utfört och som beskrivs i bilagan,
- utreda möjligheterna att ansluta sig till nätverket för Europeiska akademien för fängelseutbildning (EPTA) och uppmuntra till deltagande i det pågående projekt som samfinansieras genom programmet Rättsliga frågor för att utveckla detta nätverk,

UPPMANAR KOMMISSIONEN ATT

- stödja medlemsstaternas arbete (bland annat genom tillgängliga finansiella instrument som fonden för inre säkerhet – polis och programmet Rättsliga frågor) för att vidareutveckla redskap och rutiner för riskhantering och genomföra utbildningsprogram för berörda yrkesverksamma (fängelsepersonal, övervakare, rättsväsende osv.), avradikalisering, program för avståndstagande och rehabilitering riktade till terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar under fängelsevistelsen och rehabiliteringen, samt verktyg för återanpassning till samhället efter frigivningen,
- fortsätta att underlätta utbytet av information, god praxis och erfarenheter som dragits från det dynamiska arbete som utförs inom ramen för olika initiativ på området, och involvera nätverk för medlemsstater och yrkesverksamma inom olika berörda verksamhetsområden, t.ex. EuroPris, den europeiska sammanslutningen för skyddstillsyn och RAN-nätverket,
- ytterligare bidra till sammanställningen av en kunskapsbas, evidensbaserad forskning och praktisk vägledning på EU-nivå för att hjälpa medlemsstaterna att på ett effektivt sätt ta itu med radikaliserings i fängelser och återanpassning till samhället av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar och/eller brottslingar som radikaliserats i fängelset,
- fortsätta stödja det arbete som utförs av tredjeländer och partner, särskilt grannregioner som västra Balkan, Mena-regionen (Mellanöstern och Nordafrika) och Sahel, för att förebygga radikaliserings i fängelser och inrätta program för avradikalisering och avståndstagande under fängelsevistelsen liksom program för rehabilitering och återanpassning till samhället efter frigivningen,
- inkludera resultaten från samrådet med det rumänska ordförandeskapet i det framtida arbetet med att hantera terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar och radikaliserings i fängelser samt bistå medlemsstaterna i genomförandet av relevanta rutiner och insatser,
- se över de resultat som åstadkommit och bedöma behovet av ytterligare åtgärder tillsammans med medlemsstaterna i styrelsen för unionens insatser för att förebygga och motverka radikaliserings.

GOD PRAXIS för åtgärdande av radikaliserings i fängelser och hantering av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar efter frigivningen

Allmän ram

En tvärvetenskaplig strategi som tar hänsyn till processens olika aspekter – förebyggande, påföljder/fängelsestraff, rehabilitering och återanpassning – behövs för att säkerställa att det arbete som utförs av institutionella aktörer och samhällsaktörer på nationell och europeisk nivå är samstämmigt och samordnat.

Effektiva nationella samordnings- och samarbetsstrategier som omfattar berörda aktörer kan underlätta tidig upptäckt av radikaliserings och rekrytering i fängelser samt utformningen av lämpliga åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är snabbt informationsutbyte (genom nätverk och arbetsgrupper som omfattar olika avdelningar/byråer), skriftliga instruktioner och strategier och/eller specialutbildning och särskild vägledning.

Åtgärderna kan anpassas kontinuerligt och uppdateras för att återspegla den föränderliga karaktären hos den utmaning som ändringar i radikala miljöer och extremistmiljöer utgör.

Specialiserade, tvärvetenskapliga enheter med ansvar för att motverka våldsam extremism och radikaliserings i fängelser kan vara ett effektivt sätt att – i partnerskap med andra, även lokala, aktörer – arbeta med identifiering, avradikalisering, avståndstagande och återanpassning till samhället av radikaliserade personer och försöka förebygga radikaliserings.

En bedömning kan göras för att avgöra om det är nödvändigt att utforma särskilda program för att kunna möta de specifika behov och egenskaper som är utmärkande för kvinnliga terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar.

Särskild omsorg måste iakttas när det gäller ungdomsbrottslingar; de bör inte bara betraktas som förövare eller möjliga hot utan även – beroende på ålder och nivå av personlig utveckling – som offer, och deras grundläggande rättigheter måste respekteras till fullo och relevant nationell rätt och EU-rätt om frihetsberövande av minderåriga följas.

Utbildning

Omfattande utbildningsprogram för fängelsepersonal och övervakare – inbegripet särskilda moduler under grundutbildningen för att öka medvetenheten om och förhindra radikaliserings – kan tas fram och användas, särskilt i fängelser med interner med terroristbakgrund eller radikal bakgrund.

Fokus för programmen kan ligga på att öka personalens kunskaper om våldsam extremism, radikaliserings fenomen och extremistiska ideologier (inbegripet om hur man upptäcker tidiga tecken på radikaliserings i en persons beteende och för fram alternativa budskap) eller på att genomföra särskilda förebyggande åtgärder riktade mot unga och sårbara interner med särskilt hög riskfaktor. Detta bör ge personalen möjlighet att tillägna sig den kunskap och de verktyg som de behöver för att kunna möta de utmaningar som de ställs inför vid den normala kontakten med internerna, utveckla deras reaktionsförmåga i specifika situationer och underlätta deras arbete med våldsamma interner. Utbildningen bör anpassas till de behov som olika typer av personal har och till deras specifika ansvarsområden.

Det kan vara praktiskt med en verktygslåda för att hjälpa fängelsepersonal och övervakare att arbeta konstruktivt med interner som riskerar att utsättas för radikaliserings.

Utbildningsverksamhet som anordnas av EU-byråer (t.ex. Ceuol) eller relevanta EU-nätverk (t.ex. RAN, CEP, EuroPris och EPTA), eller får stöd från EU-finansierade projekt (t.ex. DERAD) är till nytta, detsamma gäller handböcker, riktlinjer och andra sorters stöd.

Utbildningssessioner om radikaliserings för domare och åklagare på nationell nivå kan främjas som uppföljning av den EU-omfattande testning av utbildningsmoduler som utförs av Europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN).

FÄNGELSESTRAFF

Program

Program i fängelser för personer som är dömda för terrorbrott utformas vanligen från fall till fall efter en inledande riskbedömning. Emellertid kan särskilda säkerhetsåtgärder (antingen allmänna eller personanpassade) tillämpas, inbegripet, om så krävs, separation från andra interner.

En inledande riskbedömning kan göras för att fastställa lämpligt program för varje enskild intern.

Risken för radikaliserings och det eventuella hotet mot andra interners säkerhet kan bedömas av en expertgrupp med fängelsepersonal och andra yrkesverksamma (inbegripet en psykolog eller psykiater). För de extremaste fallen kan separata flyglar uppföras i högsäkerhetsfängelser.

En alternativ lösning är att sprida ut radikaliserade personer bland den allmänna fängelsepopulationen – dock utan att låta dem ha direktkontakt med sårbara interner eller med varandra, så att de hindras från att sprida våldsamma extremistbudskap och/eller bygga upp nätverk.

Bedömning av eventuella risker

Specialiserad personal – enskilda personer som utbildats i att iaktta interkulturella skillnader och upptäcka tecken på radikaliserings – som anlitas för att övervaka interners beteende och tillhörighet har visat sig vara en effektiv metod för att identifiera källor och personer som bidrar till radikaliserings. Denna personal kan även regelbundet utbyta information med andra berörda parter, bland annat annan fängelsepersonal, fängelser och skyddstillsynsinstanser samt andra behöriga myndigheter.

Professionella riskbedömningsverktyg (t.ex. VERA-2R och ERG 22), som är anpassade till varje medlemsstats behov, kan användas för att ge beslutsunderlag för en proportionerlig riskhantering, för att öka kunskaperna och självförtroendet hos personalen på fältet och hos beslutsfattare som arbetar med terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar samt för att underlätta och vägleda effektiva, riktade insatser.

I en effektiv bedömning som grundar sig på tydliga och fungerande indikatorer kan man till exempel beakta följande tre aspekter av radikaliserings:

1. Hur starkt en person engagerar sig för den radikala ideologin.
2. Hur sannolikt det är att han eller hon kommer att utöva våld till följd av detta.
3. Vilken förmåga han eller hon har att göra skada.

Kriminalvårdsmyndigheterna (i samarbete med andra nationella myndigheter, inbegripet rättsliga myndigheter och säkerhetstjänster) kan regelbundet utföra riskbedömningar för att bedöma den risk som radikaliserade interner utgör. Bedömningarna kan utföras i början av, under och/eller nära slutet av de berörda personernas fängelsevistelse. Före frigivningen kan uppföljningsrapporter utarbetas där den information som har samlats in under frihetsberövandet sammanfattas. Dessa rapporter kan sedan skickas till de parter som deltar i program efter frigivning.

Informationsutbyte

Lämplig specialiserad personal (eller lämpliga strukturer) inom kriminalvårdssystemet kan ges i uppdrag att samla in, behandla och dela information om radikalisering i fängelser, i strikt överensstämmelse med reglerna om skydd av personuppgifter och behövsnlig behörighet.

Samordning och samarbete på nationell nivå mellan relevanta aktörer (kriminalvårdsmyndigheter och övervakningsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och andra behöriga myndigheter) kan omfatta utbyte av information och sakkunskap, särskilda möten och utseende av specialiserade grupper eller arbetsgrupper med uppgift att diskutera specifika fall som innebär risker för våldsam extremism och/eller avslöjar sårbarheter.

Program för avradikalisering, avståndstagande och rehabilitering

Åtgärder för att uppmuntra interner att ta avstånd från våldsam extremistisk verksamhet kan vidtas från fall till fall. Personalen bör föra en konstruktiv dialog med interner som har ett intresse för våldsbejakande extremistiska idéer. Grupper av psykologer, utbildare m.fl. kan erbjuda hjälp och stöd till yrkesverksamma som arbetar inom kriminalvård och skyddstillsyn.

Program för avradikalisering, avståndstagande och rehabilitering kan särskilt omfatta följande:

- Utveckling av interners sociala färdigheter och kommunikativa förmåga.
- Yrkesutbildning och annan utbildning för interner i syfte att underlätta deras integration efter frigivning.
- Kognitiv beteendebildning (t.ex. för att ändra ett impulsivt och egocentriskt tänkande).
- Rådgivning, terapi och rehabilitering (t.ex. behandling för drogmissbruk eller för vådsamt eller brottsligt beteende).
- Deltagande i kulturella och sociala evenemang samt idrottsevenemang.
- Uppmuntran till interner att avstå från våld i alla dess former.

Mätbara resultatindikatorer kan fastställas för att bedöma hur effektiva programmen för avradikalisering, avståndstagande och rehabilitering är.

Religiösa företrädare som ger interner andlig vägledning spelar en viktig roll när det gäller att förmedla ett motbudskap till våldsamma religiösa ideologier. De kan förstå och vid behov utmana en terrorbrottslings eller en våldsam extremistbrottslings världsåskådning och teologiska tolkningar. Stöd till religiösa företrädare (t.ex. specialutbildning) kan tillhandahållas, med inriktning på konstruktiv kommunikation och alternativa budskap. För att undvika risken för ytterligare radikalisering av interner kan de religiösa företrädare som för en dialog med dem – ibland som anställda inom kriminalvården – genomgå ett grundligt förfarande för prövning och urval innan de utses, i enlighet med nationell lagstiftning.

Icke-statliga organisationer och socialarbetare kan bidra till och stödja internernas avradikalisering och avståndstagande. Partnerskap kan utvecklas med volontärer eller andra icke-statliga enheter för att utvidga internernas sociala nätverk.

EFTER FRIGIVNING

Rehabilitering och återanpassning

Psykologiskt stöd, rådgivning, utbildning och bistånd är viktiga inslag i en framgångsrik yrkesmässig och social återanpassning av personer som kan ha utsatts för radikalisering före eller under sin fängelsevistelse.

En myndighetsövergripande strategi (som kan omfatta skyddstillsynsinstanser, lokala myndigheter, socialarbetare och icke-statliga organisationer samt, i förekommande fall, religiösa företrädare) är ytterst viktig när det gäller att möjliggöra för tidigare interner att på ett framgångsrikt sätt återanpassa sig, och förhindra att de åter ägnar sig åt radikal eller våldsam extremistisk verksamhet.

Program kan utvecklas för att underlätta rehabilitering och återanpassning till samhället av terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar.

Övervakning och informationsutbyte

Informationsutbytet på nationell nivå mellan fängelser, skyddstillsynsinstanser och säkerhetspartner å ena sidan och sociala och lokala partner å andra sidan måste underlättas i syfte att genomföra effektiva program för återanpassning och övervakning och minska risken för återfall.

Ytterligare övervakning av radikaliserade personer som på grundval av en riskbedömning anses utgöra ett fortsatt hot efter frigivning kan säkerställas från fall till fall, i enlighet med nationell lagstiftning samt med respekt för proportionalitetsprincipen och den berörda personens grundläggande rättigheter.

Det kan också vara lämpligt att vidta åtgärder efter frigivning i syfte att förhindra att terrorbrottslingar och våldsamma extremistbrottslingar eller brottslingar som radikaliserats i fängelset ägnar sig åt våldsam extremistisk verksamhet efter frigivning.

Utbytet av strategisk information på EU-nivå om radikalisering i fängelser kan utvecklas ytterligare.

Dessutom kan bilateralt eller multilateralt informationsutbyte mellan EU-medlemsstaterna om radikaliserade interner (och i förekommande fall om deras ursprungsstat/bosättningsstat), i den utsträckning det är tillåtet enligt nationell lagstiftning, vara ett värdefullt verktyg, till exempel när den information som utbyts gäller tidigare interner som återvänder eller reser till olika medlemsstater. Ett bättre utnyttjande av befintliga informationssystem (inbegripet Schengens informationssystem) kan vara fördelaktigt.