

Konklusioner 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 ekstremisme

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION OG MEDLEMSSTATERNE, FORSAMLET I RÅDET, SOM BEMÆRKER, at radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, på grund af sin flerdimensionelle og dynamiske karakter skaber betydelige og nye udfordringer, som også skal imødegås på retligt niveau, først og fremmest af medlemsstaterne, men i givet fald også gennem koordineret støtte på europæisk plan i overensstemmelse med traktaterne,

SOM MINDER OM, at Rådet i juni 2014 inden for rammerne af EU's terrorbekæmpelsesstrategi^[1] vedtog en revideret EU-strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering af terrorister og i december 2014^[2] og juni 2015^[3] nævnte vigtigheden af at forebygge og modvirke fænomenet som et prioriteret område for den fremtidige indsats,

SOM MINDER OM, at Det Europæiske Råd i sin erklæring af 12. februar 2015^[5] understregede nødvendigheden af, at der tages initiativer vedrørende rehabilitering i retslig sammenhæng for at imødegå de faktorer, som bidrager til radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, herunder i fængsler,

PÅ GRUNDLAG AF justitsministrenes drøftelser om en effektiv juridisk respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, som blev afsluttet med den fælles Rigaerklæring af 29.-30. januar 2015, og ministrenes frokostdrøftelse den 13. marts 2015 og senest resultaterne af ministerkonferencen den 19. oktober 2015 om dette emne,

UNDER HENSYNTAGEN TIL at Kommissionens meddelelse om "forebyggelse af radikaliserings, der kan munde ud i terrorisme og voldelig ekstremisme: styrkelse af EU's indsats"^[6], den europæiske dagsorden om sikkerhed fra april 2015^[7] og Rådets konklusioner om den fornyede strategi for indre sikkerhed fra juni 2015^[8] betragter de specifikke spørgsmål vedrørende exitforløb, rehabilitering og af-/antiradikaliserings som et prioriteret indsatsområde i de kommende år,

Rådet for Den Europæiske Union og medlemsstaterne, forsamlet i Rådet, som

FINDER det nødvendigt at vedtage en tværsektoriel og tværfaglig tilgang med henblik på effektivt at imødegå radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, under hensyntagen til alle de forskellige aspekter: forebyggelse, efterforskning, retsforfølgning, domfældelse, rehabilitering og reintegrations;

FINDER det med henblik herpå nødvendigt at sikre passende koordinering og synergi mellem alle relevante offentlige og private interessenter, navnlig anklagere og dommere, ved hjælp af eksisterende retlige instrumenter og politikker under fuld overholdelse af retsstatsprincippet og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder;

ER UNDER BEHØRIG HENSYNTAGEN TIL risiciene for den offentlige sikkerhed

OPMÆRKSOMME på nødvendigheden både af en differentiering afhængigt af de faktiske behov og specifikke risici i hver lokal situation, de nationale retssystemer og retsplejeordninger og de berørte parter og interessenter og dermed af en tilgang, der er tilpasset den enkelte sag;

KONKLUDERER derfor, at følgende foranstaltninger vil bidrage til den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, OPFORDRER INDTRÆNGENDE alle relevante interessenter TIL at gennemføre de passende foranstaltninger, når og hvor det er muligt, og UNDERSTREGER de lokale aktørers afgørende rolle:

1. Struktur og tilrettelæggelse af tilbageholdelsesordninger

- Medlemsstaterne bør gennemføre en velovervejet og skræddersyet politik for at forebygge radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme i fængsler, som er tilpasset nationale forhold og de berørte enkeltpersoners behov, og som

kan omfatte elementer såsom at

- udvikle risikovurderingsværktøjer og værktøjer til konstatering af tidlige tegn på radikaliserings og styrke informationsudvekslingen mellem de forskellige aktører i strafferetskæden
 - sørge for et passende antal veluddannede religiøse repræsentanter i fængsler og yde støtte til socialarbejdere og rådgivere
 - tilbyde indsatte muligheder for at tilegne sig og udvikle evner til kritisk tænkning i fængslet
 - gøre det muligt for et sikkert fængselsmiljø at gennemføre effektive rehabiliterings- og reintegrationsprogrammer med vægt på respekt og interaktion mellem fængselspersonale og indsatte
 - i denne forbindelse fortsætte arbejdet med at forbedre fængselsforholdene i overensstemmelse med de udarbejdede regler og Europarådets igangværende arbejde på dette område.
- Medlemsstaterne bør i denne forbindelse udnytte de indhøstede erfaringer, bedste praksis og anbefalinger, som EU-netværket til bevidstgørelse omkring radikaliserings (RAN) og navnlig RAN-arbejdsgruppen vedrørende fængsling og prøveløsladelse har foreslået, senest i statusrapporten fra oktober 2015 om imødegåelse af radikaliserings i forbindelse med fængsel og prøveløsladelse.
- RAN bør fortsætte med at stille en platform til rådighed for udveksling af god praksis vedrørende dette emne og bidrage til revisionen af håndbogen fra 2008, som er udarbejdet af Østrig, Frankrig og Tyskland, om imødegåelse af radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelige ekstremisme, navnlig i fængsler.
- Medlemsstaterne bør, hvor det er relevant, udarbejde afradikalisering-/exit-/rehabiliteringsprogrammer i fængsler som forberedelse til løsladelse og programmer efter løsladelse til fremme af reintegration.
- Medlemsstaterne bør udnytte RAN-ekspertisecentret og sidstnævntes tilbud om at bistå dem efter anmodning med at udarbejde sådanne programmer.

2. Alternative eller yderligere foranstaltninger til retsforfølgning og/eller tilbageholdelse

- Medlemsstaterne bør tackle deres håndtering af udenlandske terrorkrigere på en tværfaglig og holistisk måde, herunder i givet fald udveksling af relevante oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder, sikkerhedstjenester og anklagemyndigheder, og, hvis det er relevant, med lokale myndigheder og socialarbejdere; dette kan ske gennem etablering af tværfaglige organer eller arbejdsmetoder eller ved på anden måde sikre, at opfølgningen af sagerne sker på en integreret måde.
- Medlemsstaterne bør udnytte ECRIS fuldt ud, og Kommissionen bør fremsætte et forslag om udvidelse af ECRIS til at omfatte tredjelandstatsborgere.
- Medlemsstaterne bør inden for rammerne af deres nationale retsplejeordninger og ved brug af fleksibiliteten i deres strafferetlige systemer (for unge) overveje en skræddersyet tilgang, der er tilpasset den enkelte sag, som er baseret på en behørig risikovurdering, hvor der tages højde for sikkerhedsinteresser og hensynet til den offentlige sikkerhed, herunder om nødvendigt alternative eller yderligere foranstaltninger til retsforfølgning og/eller tilbageholdelse i alle sagens faser, blandt andet rehabilitering, herunder som en betingelse for prøveløsladelse eller udsættelse af fængselsstraffe.
- Medlemsstaterne bør overveje at anvende og videreudvikle et risikovurderingsværktøj til retsvæsenet, der skal anvendes ved overvejslen af ovennævnte alternative eller yderligere foranstaltninger på grundlag af en individuel tilgang, herunder muligheden for at revurdere risikoen med jævne mellemrum under hensyntagen til, at afradikalisering er en dynamisk proces, og i denne forbindelse anvende det arbejde, som Europarådet og Det Internationale Center for Terrorbekæmpelse (ICCT) allerede har udført.

3. Integration, rehabilitering og reintegration

- Medlemsstaterne bør stå i spidsen for arbejdet med at tackle de bagvedliggende årsager til radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, gennem målrettede forebyggelsesforanstaltninger ved at udvikle samhørighedsorienterede foranstaltninger og programmer, herunder på uddannelsesområdet, til fremme af grundlæggende rettigheder, retsstatsforhold og demokrati og opfordre til inklusive, tolerante og pluralistiske samfund.
- Lokale, nationale, europæiske og internationale myndigheder bør sammen med civilsamfundet udvikle metoder og redskaber til at gøre op med stereotyper og udvikle modfortællinger, som når ud til forskellige målgrupper, herunder gennem etablering af netværk og offentlige rum for dialog.
- Medlemsstaterne bør i denne forbindelse med Kommissionens og de berørte EU-agenturers støtte navnlig se på internettets brug til radikaliserings og rekruttering til terrorisme og på hadefulde udtalelser på internettet, der giver næring til frygt, spreder misforståelser og stereotyper rettet mod specifikke samfund og grupper og opildner til vold og had, navnlig ved at udvikle, herunder med internetudbydere, samarbejde om strategisk kommunikation og, hvis det er relevant, enheder for internetindberetning, f.eks. ved at fortsætte støtten til Europols enhed for internetindberetning og til rådgivningsholdet for strategisk kommunikation vedrørende Syrien.
- Medlemsstaterne bør gennemføre foranstaltninger, der er skræddersyet til den lokale situation og hvert enkelt tilfælde, så

hjemvendte krigere og personer, som har fået rejseforbud, kan rehabiliteres, afradikaliseres eller komme i et exitforløb både i og uden for fængslerne og kan reintegreres i samfundet.

- Medlemsstaterne bør inddrage ofre og rehabiliterede, tidligere udenlandske terrorkrigere samt socialarbejdere, lokalsamfundet og familien.
- Medlemsstaterne bør indbyrdes udveksle erfaringer og bedste praksis vedrørende rehabilitering, afradikalisering og exitforløb både i og uden for fængslerne.
- Medlemsstaterne bør udnytte RAN-ekspertisecentrets faglige viden og sidstnævntes tilbud om at bistå dem efter anmodning med at udarbejde sådanne programmer.

4. Uddannelse

- Medlemsstaterne bør tilvejebringe ressourcer til passende uddannelse af alle aktører (fængselspersonale, tilsynsværger, retsvæsen osv.), som er involveret i arbejdet med radikaliserede voldelige ekstremister eller personer, der er i fare for at blive radikaliseret, på vedholdende og tværfaglig vis og ved at udnytte den tilgængelige støtte på EU-niveau og internationalt niveau.
- Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN), Cepol og med anvendelse af Eurojusts ekspertise RAN-ekspertisecentret samt, hvis det er relevant, CEP (Confederation of European Probation) og Europris bør støtte medlemsstaterne med forskellige former for uddannelse (traditionelle kurser, webinarer, udveksling af medarbejdere mv.) til hele kæden af strafferetlige aktører på terrorismeområdet; i denne forbindelse bør der sættes særlig fokus på risikovurderingsmetoder og på udvikling af rehabiliteringsprogrammer, brug af alternativer til tilbageholdelse samt tilsvarende uddannelsesmuligheder for ikke-retslige aktører, som er involveret i arbejdet med radikaliserede personer.

5. Erfaringerne med overvågning og udveksling af praksis

- Eurojust bør fortsætte med at følge tendenser og udviklinger ved hjælp af sin "Terrorism Conviction Monitor" (TCM) i den relevante lovramme og relevant retspraksis i medlemsstaterne hvad angår terrorisme og voldelig radikalisering, herunder brug af alternativer til retsforfølgelse og tilbageholdelse, og således bidrage til at videreudvikle strafferetspolitikken med hensyn til udenlandske terrorkrigere.
- Eurojust, RAN (via sine arbejdsgrupper og sit ekspertisecenter), EJTN og eventuelt Europol samt CEP og Europris bør fremme udvekslingen af eksisterende national praksis og de indhøstede erfaringer i denne forbindelse, herunder også ved hjælp af arbejdet i andre relevante organer (navnlig UNICRI^[9] og GCTF^[10]) vedrørende den strafferetlige respons på radikalisering, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, navnlig emnerne i punkt 1-4:
 - tilbageholdelsesfaciliteters struktur og organisering
 - risikovurderingsredskaber, der anvendes af dommere og anklagere og af fængselspersonale til vurdering af det trusselniveau, som udgøres af udenlandske terrorkrigere og hjemvendte krigere
 - profileringsystemer med det formål at vurdere den mest passende indsats i hvert enkelt tilfælde
 - alternative eller yderligere retsforfølgelses- og/eller tilbageholdelsesforanstaltninger samt navnlig rehabiliteringsprogrammer både i og uden for fængslerne
 - samarbejdet mellem de involverede relevante aktører, både i og uden for en retslig sammenhæng, herunder uddannelse
 - strafferetspolitikken med hensyn til udenlandske terrorkrigere
 - brugen af internettet og sociale platforme.

6. Finansiering

- Kommissionen bør muliggøre ovenstående via EU-finansiering til uddannelsesprogrammer for de forskellige involverede interessenter og for specifikke projekter i overensstemmelse med reglerne i de relevante finansieringsprogrammer.
- Kommissionen bør stille finansiering til rådighed for medlemsstaterne med henblik på at udvikle afradikalisering-/rehabiliteringsprogrammer både i fængslerne og til brug i strafferetssager, navnlig ved som en prioritet at eftergøre nyttige eksempler på god praksis fra medlemsstaterne, og for at støtte RAN-ekspertisecentrets udarbejdelse af sådanne programmer.
- Medlemsstaterne bør gennemføre specifikke projekter med henblik på at forbedre gennemførelseslovgivningen om racisme og fremmedhad, herunder gennem uddannelse af dommere, anklagere og politi; Kommissionen vil stille målrettet finansiering til rådighed til dette formål.
- Medlemsstaterne bør støtte civilsamfundsorganisationer for at fremme tolerance og bekæmpe hadforbrydelser og hadefulde udtalelser, herunder ved at udvikle modfortællinger på internettet med Kommissionens bidrag til denne indsats.
- Kommissionen bør fremme indførelsen af sociale integrationspolitikker via Den Europæiske Socialfond.
- Medlemsstaterne bør tilskynde de forskellige involverede aktører, herunder strafferetlige aktører, lokale myndigheder og civilsamfundet, til at udnytte den tilgængelige finansiering optimalt.

- Ovennævnte tiltag bør udføres inden for rammerne af de finansielle ressourcer, der er fastsat i den flerårige finansielle ramme, og disse spørgsmål bør integreres i midtvejsrevisionen af denne ramme.

7. Den eksterne dimension

- EU bør fremme foranstaltninger vedrørende den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, internationalt og bistå tredjelande i denne henseende, idet der tages behørigt hensyn til lokale forhold og sikkerhedsinteresser og hensynet til den offentlige sikkerhed;

OPFORDRER formandskabet, Kommissionen og EU-antiterrorkoordinatoren til at aflægge rapport til Rådet, når og hvis det er passende, om fremskridtene med at gennemføre disse konklusioner.

[1] 14469/4/05

[2] 9956/14

[3] 16526/14

[4] 9951/15

[5] SN 10/15

[6] 5451/14

[7] 8293/15

[8] 9798/15

[9] De Forenede Nationers Institut for Interregional Kriminalitets- og Strafforfølgelsesforskning.

[10] Det Globale Forum for Terrorbekæmpelse.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press