EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.11.2021
COM(2021) 701 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

på grundval av artikel 29.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF

{SWD(2021) 324 final}

1. INLEDNING

Den 15 mars 2017 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism[1] (*direktivet*). Direktivet ersatte rambeslut 2002/475/RIF[2] (*rambeslutet*) och antogs i syfte att stärka EU:s rättsliga ram. Direktivet utvidgar rekvisiten för brott med anknytning till terrorism, ger polis och åklagare de verktyg de behöver för att förebygga och bekämpa terroristbrott och tillgodoser de specifika behoven hos offer för terrorism på ett bättre sätt. För de medlemsstater som omfattas av direktivet[3] (*medlemsstaterna*) fastställer direktivet harmoniserat brottsrekvisit för terroristbrott och minimiregler om påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet. Det tjänar som ett riktmärke för samarbete och informationsutbyte mellan de nationella myndigheterna. Med en gemensam grund inom EU undviks även kryphål i lagen som annars skulle kunna utnyttjas av terrorister. Den senaste tidens händelseförlopp i Afghanistan underströk än en gång vikten av att ha en stabil ram för bekämpning av terrorism, bl.a. genom straffrätt.

Medlemsstaterna skulle ha införlivat reglerna i nationell rätt senast den 8 september 2018. I september 2020 konstaterade kommissionen att införlivandet av direktivet har lett till att medlemsstaternas straffrättsliga inställning till terrorism och rättigheterna för offer för terrorism har stärkts betydligt[4]. Kommissionen stötte emellertid på ett antal problem med införlivandet (se avsnitt 2).

Enligt artikel 29.2 i direktivet ska kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av direktivets mervärde för bekämpande av terrorism. Rapporten ska också behandla direktivets inverkan på grundläggande fri- och rättigheter, inbegripet på icke-diskriminering, på rättsstatsprincipen och på omfattningen av det skydd och den hjälp som tillhandahålls offer för terrorism. I enlighet med riktlinjerna för bättre lagstiftning[5] har kommissionen även tagit tillfället i akt att bedöma direktivets relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och mervärde för EU. Bedömningen enligt dessa kriterier gjordes för perioden från och med det att direktivet trädde i kraft den 20 april 2017 till och med juni 2021. Eftersom kommissionen lade fram sitt förslag till direktiv år 2015, används det året som referensscenario vid bedömningen.

Närmare information om utvärderingens resultat och om den metod som användes presenteras i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Arbetsdokumentet lades fram för nämnden för lagstiftningskontroll den 14 juli 2021. Den 16 juli 2021 kom nämnden med ett positivt yttrande och rekommendationer om förbättringar, vilka beaktades vid en översyn av dokumentet. De viktigaste resultaten i bedömningen sammanfattas i avsnitt 3 i denna rapport. Den 1 juli 2021 organiserade kommissionen ett arbetsseminarium med medlemsstaterna för att diskutera vad som behöver göras härnäst. Även Europol, Eurojust och EU:s samordnare för kampen mot terrorism närvarade.

[1] Direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, EUT L 88, 15.3.2017, s. 6.
[2] Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, EGT L 164, 13.6.2002.
[3] Alla EU-medlemsstater med undantag för Danmark och Irland.
[4] COM(2020) 619 final, 30.9.2020.
[5] SWD(2017) 350 final, 7.7. 2017.

2. BAKGRUND

Direktivet är grundpelaren i medlemsstaternas straffrättsliga bemötande av terrorism. Det utgör en gemensam rättslig ram för medlemsstaterna och tjänar som ett riktmärke för informationsutbyte och kommunikation. Direktivet antogs bland annat för att beakta utvecklingen av terrorhotet i EU och för att uppfylla EU:s skyldigheter enligt internationell rätt[6], särskilt i fråga om utländska terroristresande och finansiering av terrorism. Ursprungligen avsåg kommissionen att göra en konsekvensbedömning 2015 och, om det befanns vara lämpligt, lägga fram ett lagstiftningsförslag 2016. Emellertid gjorde en rad terrordåd i Frankrike, Belgien, Danmark och Tyskland klart att man måste agera utan dröjsmål. På grund av brådskan att anta direktivet gjordes ingen konsekvensbedömning och kommissionens förslag offentliggjordes den 2 december 2015.

Direktivets övergripande mål är att bekämpa terrorism via straffrätten. De mer specifika målen är att

- uppnå en tillnärmning av rekvisiten för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet, som kan tjäna som ett riktmärke för informationsutbyte och kommunikation mellan behöriga nationella myndigheter,
- ange minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet, och
- förbättra åtgärderna för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism.

År 2020 bedömde kommissionen införlivandet av direktivet i en rapport[7], varvid vissa brister påpekades. Kommissionen gjorde bl.a. bedömningen att direktivet skulle fungera bättre om det införlivades på ett korrekt sätt på nationell nivå. Såsom nämndes i avsnitt 1 angavs flera brister i rapporten om införlivandet. De viktigaste punkterna är

- ofullständigt eller felaktigt införlivande av ett eller flera av de terroristbrott som förtecknas i artikel 3 i direktivet, bland annat att de förtecknade brotten inte har angetts som terroristbrott, vilket påverkar införlivandet av flera andra bestämmelser,

- bristande införlivande av begreppet *bidra till att [...] brott begås* i artiklarna 6, 7, 8, 9 och 11 i direktivet,

- ofullständigt eller felaktigt införlivande av artikel 9 om resor för terrorismsyften och artikel 11 om finansiering av terrorism, dvs. två av de nya bestämmelser som införs genom direktivet, och

- brister i införlivandet av särskilda bestämmelser om offer för terrorism.

Den aktuella utvärderingen går utöver själva införlivandet och omfattar en bredare analys av hur direktivet fungerar. Utvärderingsmetoden var en kombination av skrivbordsundersökningar och fältstudier. Samråd hölls med många olika berörda parter. Bland dessa ingick nationella myndigheter med ansvar för genomförandet av direktivet,

[6] Framför allt skyldigheter i fråga om utländska terroristresande och finansiering av terrorism. *FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroristresande*, tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (2015) och normer för finansiering av terrorism enligt arbetsgruppen för finansiella åtgärder.
[7] COM(2020) 619 final, 30.9.2020.

olika generaldirektorat inom kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (*Europol*), Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (*Eurojust*), civilsamhället bl.a. människorättsorganisationer, den akademiska världen och tankesmedjor samt allmänheten. Utvärderingen kompletterades med en extern utvärdering (*den externa studien*). Den externa studien utfördes av ICF Consulting Services Limited efter en ansökningsomgång inom ramen för ett ramavtal. Utvärderingen genomfördes med hjälp av blandade metoder och präglades av att triangulering gjordes av en rad olika källor. På kommissionens begäran lämnade byrån i april 2021 dessutom in en skrivelse till kommissionen om direktivets påverkan på grundläggande rättigheter och friheter. För forskningsprojektet intervjuade byrån 107 yrkesutövare (försvarsadvokater, domare och undersökningsdomare, poliser, allmänna åklagare, icke-statliga organisationer och akademiker). Hösten 2021 kommer FRA att publicera en utförligare rapport som innehåller de viktigaste resultaten och byråns yttranden. Eurojusts bidrag behandlade de av direktivets bestämmelser som tillämpats i den senaste tidens åtal och fällande domar. Kommissionen hade begärt ett sådant bidrag för att enligt artikel 29.2 i direktivet beakta den information som medlemsstaterna lämnar enligt beslut 2005/671/RIF. Slutligen gjorde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén på eget initiativ en oberoende utvärdering av direktivet, som också användes i den aktuella utvärderingen[8].

3. DE VIKTIGASTE RESULTATEN

Den övergripande bedömningen av hur direktivet fungerar är positiv. Direktivet har fungerat och målen har över lag uppnåtts i enlighet med förväntningarna. På grundval av de ovan nämnda källorna konstateras följande i utvärderingen:

i. Direktivets tillämpningsområde och rekvisit, liksom dess minimiregler, är generellt sett mycket relevanta. Vidare kan direktivet väntas förbli relevant under kommande år.

ii. Direktivets mål har uppnåtts i tillfredsställande utsträckning. Vissa faktorer gör dock direktivet mindre ändamålsenligt, exempelvis i fråga om bekämpning av terrorism från extremhögern.

iii. Det finns inga definitiva uppgifter om de exakta kostnaderna för att uppnå direktivets mål. De kostnader som har samband med direktivets genomförande verkar emellertid vara låga. Samtidigt angav de flesta berörda parter att direktivet medförde några, eller väsentliga, förbättringar, exempelvis ökad klarhet angående rättsläget och ökat samarbete.

iv. Direktivet har ett övergripande inre sammanhang. Av utvärderingen framgår även att direktivet är i överensstämmelse med andra relevanta insatser på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå.

v. Direktivet har genererat ett mervärde på EU-nivå som går utöver vad som hade kunnat uppnås av länderna var för sig eller på internationell nivå. Det har även mervärde i jämförelse med rambeslutet. Det är tydligt att direktivet har mervärde för bekämpningen av terrorism. Beträffande de artiklar som avser rättigheter som offer för terrorism har (artiklarna 24–26) skilde sig de berörda parternas åsikter åt i något högre grad vad avser dessas EU-mervärde.

[8] Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Informationsrapport, *Utvärdering av direktivet om bekämpande av terrorism*, SOC/675, 2021.

vi. Även om direktivet har påverkat grundläggande rättigheter och friheter, uppfyller begränsningarna i stort sett kraven på nödvändighet och proportionalitet. De flesta berörda parter som rådfrågades för den externa studien ansåg att direktivets genomförande inte var problematiskt med hänsyn till grundläggande rättigheter. Dock har några faktorer som eventuellt inte uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet identifierats. Vissa av dem har direkt att göra med direktivets tillämpningsområde, medan andra endast har ett indirekt samband med direktivet (t.ex. de processuella rättigheterna för dem som misstänks för terroristbrott). Trots de skyddsåtgärder som medlemsstaterna har infört för att undvika diskriminering anser vissa berörda parter att åtgärderna för terrorismbekämpning, däribland dem som omfattas av direktivet, kan få negativa konsekvenser för de grupper som löper en förhöjd risk att utsättas för diskriminering och rasism.

vii. På samma sätt har direktivets påverkan varit begränsad till rättsstatsprincipen utan att på det hela taget inte haft någon problematisk påverkan i detta avseende. Vissa farhågor har dock väckts rörande det sätt på vilket direktivet antogs (utan konsekvensbedömning), klarheten angående rättsläget, bevisande av uppsåt att begå terroristbrott och förutsägbarhet samt påverkan på lagliga verksamheter. Trots dessa farhågor ansågs problemen generellt sett vara begränsade.

viii. På det hela taget medförde direktivet att offer för terrorism fick mer hjälp och skydd. Till följd av de skyldigheter som anges i artiklarna 24–26 i direktivet har många medlemsstater vidtagit åtgärder för skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism. När det gäller genomförandet av dessa artiklar i praktiken, såg många berörda parter emellertid problem med hjälpen till och skyddet av offer som är bosatta i ett annat land. Dessa problem med det praktiska genomförandet drar ner direktivets generellt positiva effekt på den hjälp och det skydd som erbjuds offer för terrorism.

Även om det allmänna omdömet om direktivet är positivt, finns det flera faktorer som begränsar direktivets funktion.

För det första angav flera nationella myndigheter och domare att det var **svårt** att **bevisa uppsåt att begå terroristbrott**. Uppsåt är en viktig faktor i direktivets bestämmelser. Svårigheterna beror i första hand på de faktiska omständigheterna och inte på att det skulle behövas ett förtydligande av termen *uppsåtlig gärning* i direktivet. Problemen uppstår vid insamlingen av bevismaterial, i synnerhet när materialet befinner sig utanför det nationella territoriet, vilket ofta är fallet med det här direktivet. Även när det gäller resor för terrorismsyften (artiklarna 9–10), angav nationella myndigheter och företrädare för domstolsväsendet och åklagare att det var svårt att fastställa ett subjektivt uppsåt att begå terroristbrott samt att det i praktiken var svårt att samla in material som styrker sådant uppsåt.

Även om direktivet gäller alla former av terrorism finns det dessutom indikationer på att några medlemsstater i praktiken har **svårt att klassificera våldsamma gärningar som begås av extremhögern som terroristgärningar**. Eurojust förde diskussioner med medlemsstaterna för att fastställa vad svårigheterna består i. Det är viktigt att ta upp denna fråga och inte bara för att förbättra direktivets ändamålsenlighet. Det är också avgörande för att garantera att direktivet tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Det viktigaste återkommande problemet har att göra med svårigheten att bevisa att en gärning som begåtts av en högerextrem grupp eller ensamvarg var en uppsåtlig terroristgärning. Avsaknaden av bevis som styrker uppsåt att begå terroristbrott, vilket enligt direktivet

och nationell lagstiftning krävs för att en gärning ska kunna klassificeras som ett terroristbrott, framfördes som ett av de största hindren för att lagstiftning om bekämpande av terrorism ska kunna tillämpas vid utredningen och lagföringen av högerextrema brott.

En annan utmaning som nämndes av representanter för domstolsväsendet under Eurojusts arbetsseminarier var den våldsbejakande högerextrema scenens särskilda karakteristik. Grupper och rörelser som förespråkar högerextrema åsikter och ideologier kännetecknas av sina heterogena följare, det stora antalet kopplingar mellan dagens organisationer och betydligt äldre högerextrema grupper och bredden av de potentiella attentatsmålen. I en situation där olika ideologier blandas och gränserna mellan olika rörelser är otydliga kan domstolsväsendet ha svårt att väcka åtal för deltagande i en terroristgrupps verksamhet, eftersom det kräver att ett tydligt samband kan fastställas mellan den misstänkte och organisationen.

Under utvärderingen framkom att vissa **bestämmelser skulle kunna förtydligas**. När det gäller terroristbrott (artikel 3) till exempel, angav vissa medlemsstater att de hade svårigheter att fastställa kriterier för när en gärning *allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation* (artikel 3.1). Dessutom påpekade flera berörda parter att definitionen av en terroristgrupp i direktivet inte beaktar att terroristgrupperna förändras till sin karaktär och har en allt lösare struktur. Vad gäller dessa gruppers struktur utgår definitionen i direktivet från en viss grad av organisation, vilket ofta inte är fallet enligt flera berörda parter. Berörda parter konstaterande framför allt en otydlighet gällande vilken nivå av deltagande som krävs och hur sådant deltagande definieras.

Trots den övergripande positiva inverkan som direktivet har haft i fråga om **hjälp och skydd till offer för terrorism** har flera problem konstaterats. Ett problem som genomgående dyker upp i utvärderingen är situationen för terroristoffer som är bosatta i ett annat land. De är beroende av att samarbetet mellan medlemsstaterna är fullgott och förlöper smidigt. Tre faktorer hindrar emellertid ett sådant ändamålsenligt samarbete. Till exempel har inte alla medlemsstater utsett sådana kontaktpunkter som rådet efterlyste 2018[9] och som väsentligen skulle underlätta genomförandet av artikel 26 i direktivet. Dessutom finns det inget säkert verktyg för utbyte av information i enskilda ärenden, varken i direkt anslutning till ett attentat eller under den mer långsiktiga uppföljningen. Sådana faktorer minskar direktivets positiva inflytande på den nivå av skydd och hjälp som erbjuds offer för terrorism. Generellt sett har direktivet haft mindre inflytande än förväntat på det skydd och den hjälp som tillhandahålls offer för terrorism, i synnerhet offer som är bosatta i ett annat land.

4. SLUTSATSER OCH UPPFÖLJANDE ÅTGÄRDER

Såsom diskuterats i avsnitt 2 identifierade kommissionen redan i sin rapport från 2020 ett antal brister i hur medlemsstaterna införlivar direktivet[10]. Kommissionen går för närvarande vidare med sin bedömning av hur direktivet införlivas i nationell rätt. Om den konstaterar att nationell lagstiftning inte helt överensstämmer med direktivet kan kommissionen komma att inleda **överträdelseförfaranden**. Kommissionen startade denna process i juni 2021, då den inledde överträdelseförfaranden mot fyra medlemsstater och uppmanade dem att säkerställa att direktivet införlivades på ett

[9] I rådets slutsatser om offer för terrorism från 2018 (9719/18) uppmanas medlemsstaterna att inrätta nationella gemensamma kontaktpunkter för terrorismens offer. Denna uppmaning upprepas i rådets slutsatser från 2019 om brottsoffers rättigheter (2019/C/422/05).
[10] COM(2020) 619 final, 30.9.2020.

korrekt sätt. I juli 2021 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot ytterligare fem medlemsstater. I september 2021 inledde den överträdelseförfaranden mot ytterligare fyra medlemsstater.

Förutom resultaten i införlivanderapporten har problem ringats in under utvärderingen, vilka skulle kunna mildras genom nedan angivna åtgärder.

4.1. Uppsåt att begå terroristbrott och insamling av bevis

Den första utmaningen är de svårigheter att bevisa uppsåt att begå terroristbrott som nämnts. Dessa beror främst på att det är svårt att samla in bevismaterial, särskilt när materialet finns utanför det nationella territoriet, vilket ofta är fallet i det här sammanhanget. När det gäller insamling av bevismaterial utanför nationella territorium, och i synnerhet i konfliktområden, **stöder kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (EEAS) medlemsstaternas användning av information från stridszoner** för att identifiera, upptäcka och åtala återvändande utländska terroristtstridande genom att fastställa bästa praxis, utbyta information och finansiera projekt. I september 2020 publicerade Eurojust dessutom sitt Memorandum om bevis från slagfältet[11]. I memorandumet ges en översikt över erfarenheterna med att använda information från stridszoner i straffrättsliga förfaranden. Även de problem som konstaterats och sätt att lösa dem samt åtgärder för att förbättra informationsutbytet tas upp. Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att dra största möjliga nytta av den information som sammanställts i memorandumet. Kommissionen uppmanar på samma sätt medlemsstaterna att tillämpa insikterna från rapporten från nätverket mot folkmord om kumulativ lagföring av utländska terroristtstridande för centrala internationella brott och terrorismrelaterade brott[12]. Vidare uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna att i förekommande fall använda information från stridszoner om misstänkta terrorister, inklusive uppgifter som tillhandahålls av betrodda tredjeländer, till att utfärda varningar i Schengens informationssystem. Dessutom uppmuntras de att när så är lämpligt jämföra information från stridszoner med information i andra relevanta databaser och informationskällor (t.ex. Schengens informationssystem, passageraruppgifter, Europols informationssystem, Interpols databaser, Eurodac osv.), i full överensstämmelse med lagreglerna om hur dessa databaser och informationssystem får användas. Användningen av bevismaterial från stridszoner kan vara avgörande för att även utländska terroristtstridande ska kunna dras inför rätta och inte undkomma lagföring på grund av att de begick sina brott på en plats där det är svårt att få tag på bevismaterial. Det är viktigt att komma ihåg att föreliggande direktiv bl.a. antogs för att underlätta hanteringen av utländska terroristtstridande. Slutligen anmodar kommissionen medlemsstaterna att anlita Eurojusts terrorismbekämpningsregister för att i ett tidigt skede kunna fastställa samband mellan olika ärenden och söka Eurojusts hjälp med att samordna parallella åtal.

I december 2020 föreslog kommissionen ett **förstärkt mandat för Europol**, vilket också var en viktig åtgärd. Med ett förstärkt mandat kommer Europol att kunna samarbeta mer effektivt med privata parter, framför allt i de fall då dessa har relevanta upplysningar men har svårt att se vilka medlemsstater som berörs. I de fallen kan privata parter dela relevanta upplysningar med Europol, som kommer att identifiera och informera de berörda medlemsstaterna. Detta kommer att hjälpa medlemsstaterna att få tillgång till

[11] Eurojust Memorandum on Battlefield Evidence. Eurojust |.Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (europa.eu).

[12] Cumulative prosecution of foreign terrorist fighters for core international crimes and terrorism-related offences | Eurojust |.Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (europa.eu).

upplysningar som skulle kunna vara användbara för att utreda, väcka åtal, döma eller bestämma påföljden för brott som omfattas av direktivet.

4.2 Förbättra klarheten angående rättsläget

Några av de berörda parter som konsulterades ansåg att vissa av direktivets bestämmelser skulle kunna förtydligas ytterligare, men att det inte krävdes några rättsliga ändringar. Den externa studien innehåller en rekommendation till kommissionen om att anta en icke-bindande vägledning för medlemsstaterna om tolkningen av artiklarna 1–14 i direktivet. Vid arbetsseminariet den 1 juli 2021 diskuterades behovet av en sådan vägledning med medlemsstaterna. Även Europol, Eurojust och EU:s samordnare för kampen mot terrorism närvarade. Samtliga medlemsstater som talade var överens om att direktivet är tillräckligt tydligt och att de inte behövde någon icke-bindande vägledning. De påpekade även att endast domstolsväsendet har behörighet att tolka lagstiftningen. Utvärderingen visade dock att andra berörda parter, t.ex. vissa tjänstemän inom rättsväsendet samt åklagare, ser utrymme för ytterligare förtydliganden av vissa bestämmelser. Kommissionen noterar därför att de **överträdelseförfaranden som inletts** (se ovan) också kommer att öka klarheten angående rättsläget, eftersom de förtydligar hur direktivet ska tolkas. Det är viktigt att notera att endast Europeiska unionens domstol (*EU-domstolen*) är behörig att tolka EU-lagstiftningen officiellt.

4.3 Bekämpa våldsbejakande högerextremism

Av utvärderingen framkom även att vissa medlemsstater har svårt att klassificera våldsamma gärningar som begås av extremhögern som terroristgärningar. Det är viktigt att ta upp denna fråga och inte bara för att förbättra direktivets ändamålsenlighet. Det är också avgörande för att garantera att direktivet tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Det viktigaste återkommande problemet har att göra med svårigheten att bevisa att en gärning var en uppsåtlig terroristgärning, i kombination med den högerextrema scenens särskilda karakteristik. Om den bevisning som finns används på ett bättre sätt skulle svårigheten bevisa terroristuppsåt delvis kunna minska. Detta skulle exempelvis kunna ske om Europol får ett starkare mandat, vilket kommer att hjälpa den att samarbeta mer effektivt med privata parter och få information från privata parter till berörda medlemsstater.

Det behövs även bättre kunskap om den våldsbejakande högerextrema scenen och i synnerhet om våldsbejakande högerextrema gruppers särskilda egenskaper.

Kommissionen arbetar på **en översikt över åtgärder mot våldsbejakande högerextremism i medlemsstaterna**. Dessa kommer att ingå i ett arbetsdokument som kommer att översändas till medlemsstaterna under hösten 2021. Dokumentet kommer att innehålla en översikt över våldsbejakande extremistgrupper och deras symboler på nationell nivå. Översiktens syfte kommer att vara att förbättra situationskunskapen om högerextremism i hela EU och att rekommendera gemensamma åtgärder och verksamheter.

Dessutom arbetar EU:s internetforum, som sammanför regeringar, Europol och teknikföretag för att bl.a. motverka terrorisminnehåll och våldsamt extremistiskt innehåll på nätet, på ett ”kunskapspaket”. Detta kunskapspaket består av en förteckning över våldsamma högerextremistiska grupper och terroristgrupper, symboler och manifest och syftar till att ge teknikföretag vägledning modererar innehåll.

Allt detta pågående arbete kommer med största sannolikhet att förbättra kunskapen om våldsbejakande högerextremism och terrorism. Denna kunskap bör på ett mer systematiskt sätt delges dem som ansvarar för att utreda, väcka åtal, döma och bestämma straffpåföljd för terroristbrott. Därför föreslår kommissionen **ett möte om tillämpningen av lagstiftningen om bekämpande av terrorism på våldsamma högerextrema gärningar** i slutet av 2021. Syftet med ett sådant möte, som skulle kunna organiseras som ett Eurojust-möte, skulle vara att sammanföra olika berörda parter som arbetar med liknande frågor och att utröna möjligheterna till ökat samarbete i framtiden.

4.4 Bättre skydd av och stöd till offer för terrorism

Slutligen visar utvärderingen att direktivet hade mindre inflytande på skyddet av och stödet till offer för terrorism än väntat, särskilt när det gäller offer som är bosatta i ett annat land. Kommissionen uppmanar med emfas medlemsstaterna att inrätta en kontaktpunkt för offer för terrorism, vilket rådet begärde 2018[13], och vilket avsevärt skulle underlätta genomförandet av artikel 26 i direktivet. För närvarande har 17 av de 25 medlemsstater som omfattas av direktivet följt denna uppmaning[14]. Det europeiska nätverket för brottsoffers rättigheter (ENVR)[15] spelar en central roll i organisationen av samarbete mellan de nationella kontaktpunkterna. Nätverket av kontaktpunkter är integrerat i ENVR:s struktur. I den externa studien rekommenderas kommissionen att överväga att föreslå en skyldighet att inrätta sådana kontaktpunkter.
Dessa frågor har generellt inte ringats in som nya genom denna utvärdering, och EU har redan tagit flera initiativ för att förbättra den hjälp och det skydd som erbjuds offer för terrorism. Viktigt, och förtecknat som nyckelinsats i EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020-2025)[16] är det tvååriga pilotprojekt som EU:s expertcentrum för terrorismens offer utgör[17]. Ovanstående expertcentrum hjälper medlemsstaterna att genomföra EU:s bestämmelser om rättigheter för offer för terrorism genom att ge ut handböcker, organisera utbildningstillfällen och agera som ett kunskapsnav på EU-nivå för samtliga frågor som rör offer för terrorism. Framför allt underlättar centrumet utbyte av information och kunskap mellan medlemsstaterna om rättigheter för offer för terrorism. I den externa studien rekommenderas att expertcentrumet fortsätter sin verksamhet.

I den externa studien fastställdes ett potentiellt behov av att ta fram ett dokument om alla de skyldigheter gällande brottsoffer som följer av direktivet om bekämpande av terrorism och direktivet om brottsoffers rättigheter[18]. En sådan vägledning bör bygga på *EU Handbook on victims of terrorism*[19], som är utarbetad av EU:s expertcentrum för

[13] I rådets slutsatser om offer för terrorism från 2018 (9719/18) uppmanas medlemsstaterna att inrätta nationella gemensamma kontaktpunkter för terrorismens offer. Denna uppmaning upprepas i rådets slutsatser från 2019 om brottsoffers rättigheter (2019/C/422/05).

[14] Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Spanien, Sverige, Tjeckien och Tyskland.

[15] ENVR är ett forum för nationella experter som inrättats med bidrag från EU. Deltagarna utbyter bästa praxis och diskuterar rättigheterna för brottsoffer, inklusive offer för terrorism. Ytterligare information finns här: https://envr.eu/.

[16] Meddelande från kommissionen EU-strategi för brottsoffers rättigheter (2020-2025), COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

[17] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en

[18] Direktiv 2012/29/EU, EUT L 315, 4.4.2012.

[19] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en#documents

terrorismens offer och offentliggjordes av kommissionen i januari 2021[20]. I den externa studien rekommenderas kommissionen även att tillhandahålla vägledning om exempelvis organisationen av minnesstunder samt identifiering och registrering av offren efter ett attentat. En sådan vägledning skulle också kunna omfatta tolkningen av brottsoffers rättigheter.

Vid arbetsseminariet den 1 juli 2021 pekade medlemsstaterna på samma sätt på att de bl.a. hade behov av **mer information om bra praxis och utmaningar** i olika medlemsstater, **ett protokoll** om åtgärder att vidta efter ett attentat och **ett säkert verktyg** för utbyte av information om enskilda brottsoffer i överensstämmelse med den allmänna dataskyddsförordningen[21] och direktivet om brottsbekämpning[22]. Medlemsstaterna var också överens om vikten av de gemensamma kontaktpunkterna och behovet av regelbundna möten inom det europeiska nätverket för brottsoffers rättigheter. Kommissionen kommer att beakta samtliga dessa förslag, bl.a. erbjudanden of vägledning, diskutera dem med alla berörda parter och snabbt vidta konkreta åtgärder för att förbättra situationen för offer för terrorism.

[20] Dessutom kommer EU-centrumet att utarbeta en nationell handbok för varje medlemsstat om rättigheter för offer för terrorism.
[21] Förordning (EU) 2018/679, EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.
[22] Direktiv (EU) 2018/680, EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

NYCKELÅTGÄRDER

Kommissionen kommer att

- fortsätta att bedöma införlivandet av direktivet och i förekommande fall inleda överträdelseförfaranden, vilket kommer att ytterligare klargöra rättsläget,
- fortsätta att stödja medlemsstaternas användning av information från stridszoner,
- presentera en översikt över åtgärder mot våldsbejakande högerextremism i medlemsstaterna,
- hålla ett möte med samtliga berörda parter om tillämpningen av lagstiftningen om bekämpande av terrorism på våldsamma högerextrema gärningar,
- lägga fram ett förslag om att förbättra användningen av Eurojusts terrorismbekämpningsregister så att det blir möjligt att i ett tidigt skede fastställa samband mellan olika ärenden och söka Eurojusts hjälp med att samordna parallella åtal,
- beakta alla förslag om bättre skydd av och hjälp till offer för terrorism och snabbt vidta konkreta åtgärder för att förbättra situationen för offer för terrorism.

Medlemsstaterna uppmanas att

- använda befintliga informationskällor, t.ex. Eurojusts t Memorandum on Battlefield Evidence och rapporten från nätverket mot folkmord om kumulativ lagföring av utländska terroriststridande för centrala internationella brott och terrorismrelaterade brott,
- så långt möjligt jämföra information från stridszoner om misstänkta terrorister som tillhandahålls av betrodda tredjeländer med andra relevanta databaser och informationskällor,
- inrätta gemensamma kontaktpunkter för offer för terrorism om det inte redan gjorts.