

En ny terroristbrottslag SOU 2019:49

(Ju2019/03942/L5dnr)

Sammanfattande synpunkter

Barnombudsmannen har fått tillfälle att yttra sig över "En ny terroristbrottslag" SOU 2019:49. Vi kommenterar förslaget utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s barnrättskommittés (barnrättskommittén) allmänna kommentarer och rekommendationer till Sverige.

Barnombudsmannen är som helhet positiv till själva lagförslagen, som i huvudsak innebär att det materiella innehållet i den straffrättsliga terrorism lagstiftningen förenklas och förtydligas. Barnombudsmannen saknar dock ett barnrätts- samt ett jämställdhetsperspektiv på terrorism. Vi anser att betänkandet måste kompletteras med en analys ur dessa perspektiv.

Barnombudsmannen anser att barnets särskilda utsatthet samt flickors och pojkars olika former av utsatthet i terrorism och våldsbejakande extremism måste speglas tydligare i lagstiftningen och dess förarbeten. I betänkandet förs resonemang kring försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärde där omständigheter som gäller barn ingår. Vi anser dock att ett tydligare resonemang behövs. Vi ser också ett behov av ett fördjupat resonemang kring att barn kan vara av särskilt intresse vid rekrytering i dessa sammanhang. Vidare ser vi ett behov av en mer mångfacetterad analys kring hur lagstiftningen förhåller sig till personer som, när de har som avsikt att begå eller göra sig skyldiga till förberedelse, stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet, medtar barn. Barnombudsmannen ser även utifrån ett barnrättsligt perspektiv ett behov av att analysera socialtjänstens roll i dessa sammanhang. Till exempel i förhållande till socialtjänstens möjligheter att ingripa om ett barn med svenskt medborgarskap förts till en våldsbejakande extremistisk miljö i ett annat land.

Barn kan påverkas direkt och indirekt samt vara förövare av våld

Under 2018 tog Barnombudsmannen, på uppdrag av regeringen, fram tre rapporter om barn som på olika sätt berörs av våldsbejakande höger- vänster- och islamistisk extremism.¹ Utifrån vår kunskapsöversikt², vår barnrättsliga analys av denna samt

¹ Barnombudsmannens webbplats: <https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-fokus-just-nu/valdsbejakande-extremism/>

² Av Jennie Sivenbring på Göteborgs Universitet

vår rapport Barns och ungas erfarenheter av våldsbejakande islamistisk extremism, vill vi lyfta några viktiga punkter.

Internationellt sett görs barn allt oftare till måltavlor i krig och terrorism. Det ökade involverandet av barn signalerar ett utökande av terrorns gränser för att hålla människor i osäkerhet och skräck.³

Barn kan beröras på flera olika sätt av våldsbejakande extremism och terrorism. De kan vara direkt utsatta för våld och göras till måltavlor, eller vara indirekta offer för våldet genom exempelvis närståendes erfarenhet. Barn och unga kan också själva vara våldsutövare. Det kan handla om barn och unga som uppmanar till stenkastning, misshandel och i vissa fall mord. De kan även stötta och involveras i krig genom att vara kurirer, predikanter eller spioner men också att de används i väpnade strider som soldater, bödlar eller att utföra självmordsattacker. Barn används på många platser också som mänskliga sköldar. En del barn tvingas in i våldsutövandet, andra anmäler sig frivilligt.⁴

Av betänkandet framgår att av de personer som rest till Syrien och Irak under 2012-2016 har ungefär 140 återvänt till Sverige. Vidare framgår att individer som rest till konfliktområden för att delta i träning eller strid inom ramen för terroristorganisationer och sedan återvänder till sina hemländer, har pekats ut som ett potentiellt allvarligt hot i flera länder. Eftersom det har antagits att de erfarenheter som återvändare från sådana resor skaffat sig bidrar till en höjd förmåga i de våldsbejakande islamistiska miljöerna. I början av 2000-talet inbegrep också ungefär hälften av de planerade och genomförda terroristattentaten i Europa individer som rest till konfliktområden i syfte att delta i terrorismrelaterad träning eller strid.⁵

Flera av de individer som har rest från Sveriges våldsbejakande islamistiska grupperingar har tagit med sig sina barn. Det finns minst två kända fall där hela familjer har rest ifrån Sverige och den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism beräknar att under år 2017 levde 40 svenska barn i Syrien.⁶ Enligt uppgifter från till exempel Rädda Barnen finns runt 70 personer med svensk anknytning i läger i norra Syrien 2019.⁷

Av kunskapsöversikten framgår att alla barn som återvänder från Irak och Syrien har exponerats för någon variant av våld och är därmed i behov av intervention. Vidare framgår att med utgångspunkt i det intensiva indoktrineringsprogram som IS använder, måste alla barn antas ha någon grad av engagemang med och exponering för extremistisk ideologi.⁸

Enligt Unicef löper barn som växer upp i samhällen som karaktäriserats av terrororganisationers eller andra väpnade gruppers systematiska våld stor risk att viktimiseras⁹ och utsättas för våld och/eller att själva bli våldsutövare.¹⁰

³ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 2.1. Barnets samtida position.

⁴ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 2.2. Barn som offer eller förövare.

⁵ En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49), sid. 124.

⁶ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 3.2.1. Krigsresenärer och återvändare.

⁷ Rädda Barnens Webbplats, <https://press.raddabarnen.se/pressreleases/raedda-barnen-dokumentaer-om-svenska-barn-i-syrien-2925127> (hämtad 2020-02-21)

⁸ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 3.5.2. Insatser för Kalifatets barn.

⁹ Att en gång blivit utsatt för ett trauma innebär också att man är sårbar för framtida upplevelser som påminner om den man varit med om. Det finns en risk att man senare i livet åter kan drabbas av det man trodde man lagt bakom sig. Se Brottsofferjourens webbplats: <https://www.brottsofferjouren.se/fakta-om-brottsoffer/krisforlopp/omvarldens-bemotande/>

¹⁰ Unicef, Hidden in plain sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, sid. 8.

Barnombudsmannens anser att de konsekvenser extremistiskt våld har för barn måste tas på allvar. Av artikel 19 i barnkonventionen framgår att staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av våld. Barnombudsmannen anser att lagstiftning och förarbeten måste spegla denna skyldighet med tanke på det lidande det innebär för det enskilda barnet samt med tanke på den risk barn som exponerats för våld utgör. När det gäller barn som direkt eller indirekt utsatts för våld är staten enligt barnkonventionen artikel 39, förpliktigad att tillgodose och främja fysisk och psykisk rehabilitering och social integrering för barn. Det gäller både barn som är offer och förövare i krig.

I vår kunskapsöversikt pekar vi också på att även om IS krymper finns en övertygelse hos IS om att fortsätta att uppvakta och rekrytera unga. Barn som rekryterats av IS betraktas emellanåt som ett framtida hot av länder i väst och Mellanöstern. I egenskap av sin ålder är barn i första hand offer, men händelser i Syrien och Irak har visat att barn också kan utgöra en risk.¹¹ Det framgår bland annat av betänkandet att det har antagits att de erfarenheter som återvändare från sådana resor skaffat sig bidrar till en höjd förmåga i de våldsbejakande islamistiska miljöerna.

I forskningen beskrivs inte några specifika uppgifter för just barn och unga inom höger- och vänsterextrema miljöer, men unga personer uppmanas till och deltar i misshandel och stenkastning. I högerextrema miljöer finns även exempel på att unga mördats.¹² Inom den våldsbejakande vänsterextrema miljön uttrycker till exempel Antifascistisk aktion (AFA) i sin agenda att de anser sig vara redo att ta till våld.¹³

FNs medlemsstater är skyldiga att kriminalisera terroristhandlingar och åtala individer som utfört dem. Samtidigt måste staterna upprätthålla barnens rättigheter. För barn som dras in i väpnade konflikter ger artikel 38 i barnkonventionen dem rätt till skydd. Enligt artikeln ska konventionsstaterna vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa att personer som är under 15 år inte deltar direkt i fientligheter. De ska också avstå från att rekrytera en person som inte har uppnått 15 års ålder till sina väpnade styrkor. Konventionsstaterna ska vidare vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa skydd och vård av barn som berörs av en väpnad konflikt.¹⁴

För att ytterligare stärka barns rättigheter i väpnade konflikter har FN:s generalförsamling antagit ett fakultativt protokoll till barnkonventionen, som handlar om indragning av barn i väpnade konflikter (tilläggsprotokoll 1). Tilläggsprotokollet ger ett mer långtgående skydd än artikel 38. Enligt protokollet gäller 18 år som åldersgräns för att delta i direkta fientligheter, och personer under 18 år får inte bli föremål för obligatorisk rekrytering i väpnade styrkor.¹⁵

När det gäller straffrättsprocesser ska barn och ungdomar inte behandlas på samma sätt som vuxna. Barnkonventionens artikel 40 handlar om rättigheter för

¹¹ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 3.5.2. Insatser för kalifatets barn.

¹² Till exempel, mördades Grard Gbeye av en 16-årig pojke med nazistiska sympatier, i klippan 1995.

¹³ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 5.1.2.1. Antifascistisk aktion.

¹⁴ Barnombudsmannen. En barnrättslig analys av "Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism", sid. 29.

¹⁵ Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter, artikel 1 och 2.

unga lagöverträdare och artikel 37 om rättigheter för frihetsberövade barn. I FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar om barnets rättigheter i rättssystemet förklaras bland annat hur barnkonventionens principer och artiklar kan användas för att skapa en rättsskipningsstrategi som tar hänsyn till och skyddar barnets rättigheter.¹⁶ Kommittén konstaterar att barn skiljer sig från vuxna när det gäller fysisk och psykisk utveckling samt känslomässiga och utbildningsrelaterade behov. Det är de här skillnaderna som utgör skälen för ett åtskilt rättsskipningssystem för unga lagöverträdare och kräver en annan behandling för barn.¹⁷

Jämställdhets- och åldersperspektiv

Inget barn får diskrimineras på grund av kön eller ålder, vilket framgår av artikel 2 i barnkonventionen.

Barnombudsmannen vill betona att betänkandet i analysen av terrorism även måste anlägga ett jämställdhetsperspektiv. Detta är angeläget för att synliggöra eventuella skillnader i behov av stöd till pojkar och flickor. I ett preventivt skede såväl som för barn och unga som har radikaliserats och även i förlängningen för att kunna tillgodose barnets bästa i de insatser som riktas till berörda barn. Bland annat framkommer i vår kunskapsöversikt att de islamistiska och högerextrema miljöerna präglas av konservativa familjeideal.¹⁸ Flickor och pojkar får olika konkreta uppgifter, där flickornas uppgifter karaktäriseras av omsorg, moderskap och kvinnlig underordning, medan kampen och våldsutövandet är pojkarnas uppgift. Forskningen pekar även på att risk- eller pullfaktorer skiljer sig åt, och att flickor och kvinnor i större utsträckning relaterar sitt resande med familj och relationer. Vissa forskare menar att det även kan innebära att flickor och kvinnor får svårare att lämna miljön, på grund av närheten till familjen.¹⁹

De skillnader mellan könen som framkommer i kunskapsöversikten och i andra studier visar att pojkar och flickor inte tycks ha samma möjligheter i de extrema miljöerna och att de begränsas av stereotypiska könsroller. Flickors underordnade roll i de extrema miljöerna²⁰, främst inom den våldsbejakande islamistiska och högerextrema miljön, påverkar deras grundläggande mänskliga rättigheter. Utifrån barnkonventionen handlar det bland annat om flickors rätt att komma till tals (art. 12), rätten till skydd mot diskriminering (art. 2), rätten till liv och utveckling (art. 6), rätt till skydd mot våld (art. 19) och rätt till utbildning (art. 28). Skillnaderna innebär att preventionsarbetet gällande flickor respektive pojkar som radikaliserats kan behöva fokusera på olika risk- och skyddsfaktorer. Skillnaderna måste också tas i beaktande gällande flickor och pojkar som återvänder från eller träder ut ur extrema våldsbejakande miljöer. Det handlar bland annat om att flickors rätt till skydd kan sättas ur spel, då de bland annat riskerar att utsättas för våld, tvångsäktenskap och tidiga graviditeter. Något som i förlängningen påverkar hela deras liv, rätt till utbildning och framtid.

¹⁶ FN:s barnrättskommitté. Allmänna kommentar nr. 24 (2019). Om barnets rättigheter i rättssystemet.

¹⁷ FN:s barnrättskommitté. Allmänna kommentar nr. 24 (2019). Om barnets rättigheter i rättssystemet. Se bland annat punkt 2.

¹⁸ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 4.2.4. Familj och högerextremism samt avsnitt 3.1.4. Kvinnor som reser.

¹⁹ Barnombudsmannen. Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism, En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, avsnitt 3.1.4. Kvinnor som reser.

²⁰ I vår kunskapsöversikt ser vi en skillnad här i förhållande till den vänsterextrema miljön där värderingarna är helt motsatta de konservativa idealen. Här bygger istället ideologin på jämställdhetsmål, feministiska ideal, aktivism mot främlingsfientlighet eller homofobi. Den autonoma miljön attraherar fler kvinnor och flickor än de andra miljöerna, men när det kommer till våldsutövandet är det även här fler pojkar och män som ägnar sig åt skadegörelse våld och olaga hot. Se kunskapsöversikten, avsnitt 5.2. Barnets position.

Slutligen vill Barnombudsmannen, utifrån vår kunskapsöversikt, lyfta att kunskap i stor utsträckning saknas i forskningen kring hur yngre barn involveras, upplever och påverkas av våldsbejakande extremism och terrorism. Med tanke på den stora utsattheten för små barn som involveras i dessa sammanhang är det av yttersta vikt att detta utreds. Detta bör även ske utifrån behovet av en mer mångfacetterad analys kring hur lagstiftningen förhåller sig till personer som, när de har som avsikt att begå eller göra sig skyldiga till förberedelse, stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet, medtar barn. Socialtjänstens möjligheter att ingripa om ett barn med svenskt medborgarskap befinner sig i en våldsbejakande extremistisk miljö i ett annat land bör även ingå i analysen.

Föredragande i ärendet har varit juristen Maj Fagerlund.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman