

REMISSYTTRANDE
2017-03-24
Dnr 0033/17
Er referens: Ku2017/00232/D

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över Värna demokratin mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och yttrar följande.

Sammanfattning

Brå avstyrker förslaget att samordningsansvaret för arbetet mot våldsbejakande extremism förläggs till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Brå menar att uppgiftens karaktär gör att den troligtvis inte är lämplig för myndigheter utan konkreta beröringspunkter med det operativa arbetet på området, vilket är fallet för myndigheter som MSB och för övrigt även för Brå.

När det gäller hur arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras ser Brå möjligheter att ta avstamp i en analys av vilka utmaningar som finns på operativ nivå och vilka verksamheter som måste fungera och vara rimligt samordnade. En tänkbar analytisk ram kan vara den klassiska indelningen i primär, sekundär och tertiär prevention, som tar fasta på vilka som är målgrupperna för insatserna och därmed även på vilka samhällsinstanser som är centrala i sammanhanget. Utifrån en sådan utgångspunkt menar Brå att det möjligt att göra några iakttagelser och peka i några riktningar. Brå håller det bland annat för troligt att:

- Samordningen av den primärpreventiva utmaningen på nationell nivå, exempelvis att ta fram och sprida kunskapsunderlag till de aktörer som ska bedriva det operativa arbetet, i huvudsak kan samordnas från Regeringskansliet inom ramen för sedvanlig myndighetsstyrning.
- Samordningen av det sekundärpreventiva arbetet, som i väsentliga delar behöver vara individriktat, kan handla om behov av koordinering mellan å ena sidan polismyndigheterna och å andra sidan socialtjänsterna för vilka Socialstyrelsen har en central roll på nationell nivå. Det kan också handla om samordningen gentemot rättsväsendets verksamheter för att utreda och lagföra för brott och gentemot verksamheterna för att verkställa straffreaktioner samt andra tertiärpreventiva komponenter som behövs efter verkställigheter.
- Det kan finnas anledning att utreda om dessa myndighetsfunktioners uppdrag – och lagstiftningen som reglerar deras verksamheter – ger tillräckliga förutsättningar för effektiv samverkan eller om det behövs justeringar och tillägg.
- Det också är viktigt att analyser och förslag väger in de viktiga kompletterande bidrag till det samlade arbetet som bör kunna utföras av aktörer i det civila samhället.

Behov av analys av faktiska utmaningar på operativ nivå

I delbetänkandet (Utredningen) har Den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejandextremism (Samordnaren) utrett och föreslagit hur arbetet mot våldbejakande extremism bör samordnas och organiseras på nationell nivå. Förslaget innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ges ansvar för den nationella samordningen på området. Brå avstyrker förslaget och menar att uppgiftens karaktär gör att den troligtvis inte är lämplig för myndigheter utan konkreta beröringspunkter med det operativa arbetet på området, vilket är fallet för myndigheter som MSB och för övrigt även Brå.

När utredningen övervägt samordningsuppgiften är utgångspunkten i stora delar vad Samordningen själv haft i uppdrag att utföra och hur den beskriver sin roll. I fokus hamnar då insatser för att från nationell nivå stödja lokal verksamhet när det gäller sådant som att underlätta utträde ur och motverka inträde i våldsbejakande extremism samt att stärka demokratin, bland annat genom att arbeta med olika former av kunskapsstöd.

Brå ser möjligheter att det görs en något annorlunda analys av vilka samhällsinsatser som i första hand behöver samordnas för att det sammantagna arbetet för att motverka våldsbejakande extremism ska säkerställas inom befintlig myndighetsstruktur. En möjlighet är att i större utsträckning utgå från vilka utmaningar som finns på operativ nivå och vilka verksamheter som måste fungera och vara rimligt samtrimmade. Utifrån en sådan utgångspunkt är det möjligt att göra några iakttagelser och peka i några riktningar.

Mer fokus på ansvar för sekundärpreventiva verksamheter i befintliga myndighetsstrukturer

Två grundläggande inslag i det förebyggande arbetet gentemot våldsbejakande extremism torde vara behov av primärprevention respektive sekundärprevention, och ytterligare ett grundläggande inslag torde vara tertiärprevention.

Primärpreventionen gäller förebyggande i tidigt skede på bred front mot breda målgrupper, som exempelvis skolelever och ungdomar i allmänhet. För att det hela ska fungera behöver det också spridas kunskap till de som verkar gentemot målgrupperna som exempelvis skolorna, frivilligsektorn, socialtjänsterna och polisen. På det här området finns det myndigheter som på uppdrag av regeringen gjort insatser för att ta fram kunskap och sprida information inom sina kompetensområden, som Forum för levande historia, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Socialstyrelsen. Här kan det också finnas kunskapsbehov som Brå skulle kunna bidra med.

Sekundärpreventionen gäller förebyggande mot bland annat riskgrupper som islamistiska kretsar, autonoma grupper respektive vit makt miljön, som är miljöer där våldsbejakande extremism kan frodas. Men i den sekundärpreventiva utmaningen ligger också behovet av insatser gentemot enskilda individer, som riskindivider och enskilda personer i deras närhet (exempelvis närstående). Mycket av arbetet måste nog handla om att komma i närtkontakt och arbeta med enskilda individer. Så vitt Brå kan bedöma är det i huvudsak två typer av myndighetsfunktioner i samhället som har kombinationen av en fältorganisation som når fram till enskilda individer, lagreglerad skyldighet att bedriva verksamhet gentemot enskilda i riskfyllda situationer eller med riskfyllt beteende och därtill en central roll för att utföra mycket av det individriktade sekundärpreventiva arbetet som är nödvändigt när det gäller våldsbejakande extremism. Det handlar å ena sidan om socialtjänsterna och å andra sidan om polismyndigheterna. När det gäller socialtjänsterna är det på nationell nivå Socialstyrelsen som har den uppgiften att med kunskap och föreskrifter stödja och styra verksamheterna. När det gäller polismyndigheterna ligger delar av ansvaret på Polismyndigheten, men mycket av ansvaret på detta tillämpningsområde ligger på Säkerhetspolisen.

En analys som landar i bedömningen att det är viktigt att ta fasta på den individriktade sekundärpreventiva utmaningen i det operativa vardagsarbetet ställer alltså

socialtjänsterna och polismyndigheterna i förgrunden. I så fall är det inte minst dessa två myndighetsfunktioners verksamheter som måste fungera optimalt var för sig och tillsammans, om sekundärpreventionen ska kunna bli framgångsrik. Följden av en sådan iakttagelse blir att eventuell samordning på nationell nivå framför allt torde handla om samordning av å ena sidan socialtjänsterna genom Socialstyrelsen och å andra sidan de två polismyndigheterna. Det kan vidare finnas ett behov av att utreda om dessa myndighetsfunktioners uppdrag och lagstiftningen som reglerar deras verksamheter ger tillräckliga förutsättningar för effektiv samverkan, eller om det behövs justeringar och tillägg.

Hantering av brott och förövare är central, även tertiärpreventivt

Ett annat grundläggande inslag i arbetet är hanteringen av den brottslighet som trots allt emanerar från våldsbejakande extremism. I den omedelbara fasen är det polis- och åklagarmyndigheter som har att utreda och lagföra för såväl eventuella terroristbrott som annan brottslighet. Redan i ett tidigt skede kan det också behövas insatser av andra myndighetsfunktioner och funktioner som drivs av aktörer i det civila samhället, exempelvis stöd till brottsoffer av socialtjänsterna samt brottsofferstödande verksamheter som drivs av brottsofferjourer och andra. I senare faser aktualiseras ytterligare andra aktörer. För verkställigheter av straffreaktioner ansvarar inte minst Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse, som även har att motverka återfall i brott under verställigheterna vilket ingår i den viktiga så kallade *tertiärpreventionen*. Bärande inslag i tertiärpreventionen är också att efter verkställigheter arbeta för att förebygga återfall, vilket bland annat torde bli en uppgift för socialtjänsterna och Säkerhetspolisen när det är frågan om terroristbrottslighet. Insatserna som handlar om att hantera brott, förövare och förekommande brottsoffer och där av uppenbara skäl aktörer i rättsväsendet har avgörande ansvar, kan behöva koordineras gentemot det individinriktade sekundärpreventiva arbetet där inte minst socialtjänsternas och polismyndigheterna är centrala.

Kompletterade insatser från civilsamhället

Det finns också skäl att uppmärksamma att viktiga kompletterande uppgifter i de operativa verksamheterna kan anförtros aktörer i det civila samhället. Relevanta frivilligorganisationer gör redan idag viktiga insatser på det primärpreventiva området, genom att förmedla kunskap och information till exempelvis myndigheter och direkt till målgrupper som ungdomar. Aktörer i det civila samhället bistår också med viktiga insatser direkt mot riskgrupper (sekundärprevention) och de aktörer som har att arbeta med riskgrupperna, exempelvis genom den telefonrådgivningstjänst som byggts upp, samt genom att bedriva så kallade avhopparverksamheter (sekundär- och tertiärprevention). Därtill har aktörer i det civila samhället som nämnts viktiga verksamheter i det brottsofferstödande arbetet, inte minst genom brottsofferjourer av olika slag.

Avslutningsvis

Brå finner alltså att det finns anledning att ta en annan utgångspunkt i analysen och att blicken då fästs på andra verksamheter och myndigheter för vilka det kan finnas samordningsbehov. Brå håller det bland annat för troligt att:

- Samordningen av den primärpreventiva utmaningen på nationell nivå i form av sådant som att ta fram och sprida kunskapsunderlag till de aktörer som ska bedriva det operativa arbetet, i huvudsak kan bedrivas och samordnas från Regeringskansliet inom ramen för sedvanlig myndighetsstyrning som föregås av sedvanlig beredning. Redan under den tid som Samordnaren varit verksam har flera myndigheter gjort insatser som föregåtts av myndighetsstyrning i sådana former.
- Behovet av samordning av det operativa arbetet mellan olika myndigheter kan behöva analyseras ytterligare, för att kunna ligga till grund för initierade

öväganden och eventuella beslut. Det skulle dock inte förvåna Brå om en sådan analys skulle finna samordningsbehov när det gäller å ena sidan polismyndigheternas och å andra sidan socialtjänsternas sekundärpreventiva och individriktade insatser på området, där Socialstyrelsen förstås har en central roll gentemot socialtjänsterna. Det kan också finnas ett behov av att samordna de individriktade sekundärpreventiva verksamheterna med rättsväsendets verksamheter för att utreda och lagföra för brott och gendeomt verksamheterna för att verkställa straffreaktioner samt med andra tertiärpreventia komponenter som behövs efter verkställigheter.

- Det kan vidare finnas anledning att att utreda om dessa myndighetsfunktioners uppdrag – och lagstiftningen som reglerar deras verksamheter – ger tillräckliga förutsättningar för effektiv samverkan eller om det behövs justeringar och tillägg.
- Det också är viktigt att analyser och förslag väger in de viktiga kompletterande bidrag till det samlade arbetet som bör kunna utföras av aktörer i det civila samhället.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av verksamhetschefen Erik Grevholm.

Erik Wennerström

Erik Grevholm