

Värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Nationell samordning och kommunernas ansvar

*Delbetänkande av Utredningen
En nationell samordnare för att värna demokratin
mot våldsbejakande extremism*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:92

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till förordning om samordning mot våldsbejakande extremism	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	31
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	32
2 Inledning.....	33
2.1 Uppdraget.....	33
2.2 Våldsbejakande extremism	36
3 Lägesbild.....	41
3.1 Bakgrund	41
3.2 Förändrad lägesbild.....	41
3.3 Högerextremism och vit makt-miljön.....	43
3.4 Den autonoma miljön.....	45
3.5 Islamistisk extremism	46

3.6	Likheter och skillnader – betydelse för det förebyggande arbetet.....	49
3.7	Extremismens effekter	50
4	På besök hos två samordnare	55
5	"Förebygga" våldsbejakande extremism. Var på kartan finns den nationella samordningen?.....	65
5.1	Stärk demokratin samt motverka inträde och underlätta utträde	65
5.1.1	Stärka demokratin	66
5.1.2	Motverka inträde	68
5.1.3	Underlätta utträde.....	68
5.1.4	Kunskap	70
5.1.5	Preventionspyramiden	71
5.1.6	Främja demokratin.....	72
5.2	Var på kartan bör den nya samordningen finnas?	73
5.2.1	Kommunens ansvar att förebygga brott i allmänhet.....	73
5.2.2	Polisens och Säkerhetspolisens roll i den nationella strategin	76
5.2.3	Situationell brottsprevention	79
5.2.4	Från countering violent extremism (CVE) till preventing violent extremism (PVE).....	81
5.3	Olika risker med våldsbejakande extremism	81
5.3.1	Politisk risk.....	81
5.3.2	Sociokulturell risk	82
5.3.3	Aktuarisk risk.....	83
5.3.4	Risk och krisberedskap	83
5.3.5	Demokrati och risk	83
6	Nationell samordning i permanent struktur.....	85
6.1	Uppdraget	85

6.2	Kravprofil	85
6.2.1	Kunskap och kompetens	87
6.2.2	Demokratistärkande åtgärder och samverkan med civilsamhället	88
6.2.3	Konkreta råd	89
6.2.4	Nationell samordning.....	91
6.3	Möjliga kandidater	94
6.3.1	Forum för levande historia	95
6.3.2	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	97
6.3.3	Brottsförebyggande rådet	98
6.3.4	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	100
6.4	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som nationell samordnare.....	106
6.5	Den nationella samordningens uppgifter	109
6.6	Länsstyrelsen viktig inom samordningen.....	114
6.7	Särskilda uppgifter inom ramen för samordningen	117
6.8	Övergången till ny nationell samordning.....	118
6.9	Det framtida familjestödet, särskilt om stödtelefon	119
6.9.1	Stödtelefonens tillkomst	119
6.9.2	Behovet av en nationell orosttelefon och dess framtid.....	121
7	Kommunen stärker demokratin samt motverkar inträde och underlättar utträde	123
7.1	Disposition	123
7.2	Kunskap.....	125
7.2.1	Lägesbild	125
7.2.2	Handlingsplan.....	130
7.2.3	Kommunal samordningsfunktion	132
7.2.4	Kunskapshus	135

7.3	Demokratistärkande åtgärder i kommunen.....	136
7.3.1	Demokratifrågor ska alltid beaktas.....	136
7.3.2	Skola, fritidsverksamhet och föreningsliv	141
7.4	Motverka inträde till våldsbejakande extremism.....	145
7.4.1	Socialtjänsten möter våldsbejakande extremism	145
7.4.2	Motverka att unga hamnar i våldsbejakande extremism	146
7.4.3	Förebygga genom samverkan	148
7.4.4	Socialtjänstens kontakter med hälso- och sjukvården.....	149
7.4.5	Kommunens aktivitetsansvar	150
7.5	Underlätta utträde ur våldsbejakande extremism.....	151
7.5.1	Stödja personer som vill lämna extremistmiljöer	151
7.5.2	Stöd till familjen	151
7.5.3	Brottsoffer	154
7.5.4	Omhändertagande av barn och unga	154
7.5.5	Kriminalvård.....	156
7.5.6	Statens institutionsstyrelse	157
7.5.7	Migrationsverket och stöd till civilsamhället för asylsökande.....	158
8	Ytterligare reglering av kommunernas ansvar?	161
8.1	Analys av kommunens ansvar.....	161
8.2	Krav på kommunal samordnare, lägesbild och handlingsplan	163
8.3	Inga nya sanktioner mot kommunerna.....	166
9	Konsekvensutredningar, kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar	171
9.1	Konsekvensutredning för samordning.....	171
9.2	Kostnadsberäkning för nationell och regional samordning	174
9.3	Konsekvensbeskrivningar	177

10	Fortsättning följer	181
	Referenser	189
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:103	197
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:27	207
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:86	211
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2016:43	215

Sammanfattning

Uppdraget

Den 10 december 2015 träffade regeringen och allianspartierna en överenskommelse kring åtgärder mot terrorism. Enligt denna finns en enighet om att det arbete som den nuvarande Samordnaren genomför måste fortsätta i någon form efter det att uppdraget upphör. Till det kommer att regeringen på senare år gett en rad myndigheter i uppdrag att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och att ta fram metodstöd för att underlätta arbetet mot sådan extremism. Det är bakgrunden till uppdraget att föreslå vilken myndighet som ska ta över Samordnarens uppgifter att värna demokratin mot våldsbejakande extremism från och med 2018.

Det är människor – i lokalsamhället och ofta unga – som attraheras av och dras till våldsbejakande extremism. Det är också på lokal nivå som människor kommer till insikt om att de vill lämna extremistmiljöer. Arbetet mot våldsbejakande extremism måste därför i allt väsentligt ske i lokalsamhället. Enligt den nyss nämnda överenskommelsen nåddes enighet även kring att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga radikalisering och rekrytering till våldsbejakande grupper.

Det är bakgrunden till uppdraget, att utreda kommunernas ansvar för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Demokrati och risk

Den svenska våldsbejakande extremismen består i huvudsak av tre miljöer: den högerextremistiska vit makt-miljön, den vänsterextremistiska autonoma miljön och den islamistiska extremistmiljön. Till det kommer ensamagerande, som står utanför specifika miljöer, men inspireras av deras konspiratoriska, hatfyllda och suggestiva budskap.

Anhängare till den våldsbejakande extremismen underkänner demokratiska principer och spelregler, vilket utgör ett hot mot grundläggande demokratiska värden. Gemensamt för dem är också att de i grunden vill förändra det demokratiska samhället och införa en annan samhällsordning. På vägen dit uppfattas våld och andra brott som en legitim metod.

Vägen dit kantas också av brott. De olika extremistgruppernas aktiviteter underminerar, utmanar och hotar demokratin på olika sätt. Personer i vit makt-miljön angriper människor som uppfattas ha "fel" religiös övertygelse, etnisk bakgrund och sexuell läggning, vilket utgör ett angrepp mot principen om alla människors lika värde. Personer i den autonoma miljön och vit makt-miljön attackerar varandra. Förtroendevalda angrips. Myndighetspersoner och journalister utsätts för trakasserier, våld och andra former av otillåten påverkan. Myndighetslokaler blir föremål för skadegörelse.

Det finns en oro kring det relativt stora antalet återvändare från krigsskådeplatser som stridit för terrororganisationer som Daesh. De kan hantera vapen och sprängmedel samt strida samlat i grupp. Deras tröskel för våld har sänkts och vissa av dem kan vara traumatiserade som en följd av krigets fasor. Vad alla ytterst fruktar är ett regelrätt attentat.

Slutsatsen är att denna brottslighet som utmanar demokratin innebär stora risker för både samhället och enskilda personer. De bärande elementen i Samordnarens strategi är därför demokrati och risk.

Stärk demokratin, motverka anslutning och underlätta utträde

Demokrati och risk, vilka uttryck tar sig Samordnarens grundläggande synsätt ut i praktiken?

Demokratin kan stärkas för att motverka våldsbejakande extremism. Det sker bland annat genom att Skolverket och Statens medieråd tar fram material för att underlätta för lärare att ha "svåra" samtal respektive att öka ungas förmåga till källkritik. Våldsbejakande extremism lever och frodas på internet. Forum för levande historia tar fram utbildningsmaterial om demokrati samt om intolerans och rasism i historien och i dag.

Ju fler som ansluter sig till våldsbejakande extremism, desto större blir riskerna. Genom exempelvis bidrag från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Allmänna arvsfonden verkar föreningar och trossamfund på olika sätt för att personer inte ska dras in i våldsbejakande extremism. Det civila samhällets föreningar och trossamfund är också hörnpelare i demokratibygget.

Riskerna minskar också om personer kan lämna våldsbejakande extremism. Genom stöd från socialtjänsten och organisationer underlättas enskilda individers utträde från extremistmiljöer.

Det är också dessa punkter som utgör Samordnarens strategi: att stärka demokratin, motverka inträde till våldsbejakande extremism och att underlätta utträde från sådana miljöer. På det sättet minskar riskerna med våldsbejakande extremism genom att färre befinner sig i ett sådant sammanhang.

En del kritiker kan tycka att det är för mjuka vantar för att möta ett av vår tids största hot. Men Samordnarens roll är att i högre grad aktivera en väsentligt större del av samhällets samlade resurser än enbart brottsbekämpningen. Meningen är att dra nytta av de omfattande förmågor samhället besitter för att just stärka demokratin, motverka inträde i våldsbejakande extremism och underlätta utträde. På det sättet kan mycket lidande undvikas.

När det förebyggande arbetet ger effekt innebär det i sin tur att färre våldsbejakande personer behöver följas upp. Därigenom ökar rättsväsendets förmåga: Polis och säkerhetspolis får större förutsättningar att dels förhindra brott på förberedelse- eller försöksstadiet, dels klara upp de brott som ändå kommer att begås.

Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att så tidigt som möjligt motverka extremistiskt motiverad brottslighet.

Kommunal samordnare, kommunal lägesbild, kommunal handlingsplan

Under de två och ett halvt år som den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism verkat, har nästan samtliga landets 290 kommuner besökts. Erfarenheten visar att följande tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett konkret arbete mot våldsbejakande extremism ska kunna utföras lokalt:

- Det ska finnas en kommunal samordnare eller kontaktperson.
- Det ska tas fram en kommunal lägesbild om den våldsbejakande extremismen omfattning och struktur.
- På grundval av lägesbilden ska en kommunal handlingsplan formuleras mot våldsbejakande extremism.

Givetvis kan kommuner gå samman för att uppfylla dessa uppgifter när det anses lämpligt (små kommuner, gemensam problembild etc.).

Många aktörer behöver hjälpas åt med att ta fram en lokal lägesbild och bidra till en handlingsplan. Vem vet vad? Kommunala tjänstemän inom skola, socialtjänst, räddningstjänst och allmännyttan sitter inne med uppgifter. Vilken kunskap har civilsamhällets organisationer och trossamfund, anställda på ungdomshem och HVB-boenden, parkeringsbolag, statliga förvaltningar som Skatteverket, och givetvis lokal polis?

Våldsbejakande extremism – en del av krisberedskapen

Denna modell med samordning, lägesbild och handlingsplan tillämpas redan inom kommunal krisberedskap, även om fokus hittills snarare varit översvämningar, storbränder och liknande utmaningar än våldsbejakande extremism. Åtskilliga kommuner har dock börjat lägga in ett socialt riskperspektiv i sina analyser. Det gäller olika typer av förekomster och händelser som hotar den sociala hållbarheten. En sådan social risk är lokal förekomst av våldsbejakande extremism.

Länsstyrelserna har ett ansvar för den länsvisa krisberedskapen och tar bland annat del av kommunernas lägesbilder och handlingsplaner. På nationell nivå hanterar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap krisberedskapen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som nationell samordnare

Det är det nationella riskperspektivet och förmågan att samordna på olika nivåer som motiverar Samordnarens förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ta över samordnings-

uppdraget att värna demokratin mot våldsbejakande extremism från och med 2018 (högkvarter i Karlstad, se omslagets karta). På övergripande nivå hanterar myndigheten samhällets samtliga risker och det bör innefatta även riskerna med våldsbejakande extremism.

Uppgiften som samordnare innebär långtifrån att göra allt själv utan att just samordna, att verka för att saker och ting blir gjorda. Några sådana samverkansuppgifter är att:

- Bistå i metodfrågor kring att ta fram lokala lägesbilder och handlingsplaner.
- Följa och analysera utvecklingen av den våldsbejakande extremismens omfattning och karaktär.
- Samverka med centrala aktörer för att ordna utbildningar, initiera projekt, ta fram handböcker etc.
- Initiera och följa forskning samt ”paketera” och sprida kunskap så att den kan användas i det praktiska arbetet.
- Stödja länsstyrelser och kommuner genom vägledning och råd.

Länsstyrelsen som motor

Det viktiga arbetet görs i kommunerna, men de är många och har olika förutsättningar. Avståndet kan också uppfattas vara långt till den nationella samordningen. Samordnaren föreslår därför att länsstyrelserna får en roll som länsvisa samordnare gentemot kommunerna (se residensstäderna/nålarna på omslagets karta). Länsstyrelserna har tät kontakt med och god kunskap om länets kommuner. Till det kommer den nyss nämnda funktionen inom krisberedskapen, mellan kommunerna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Länsstyrelsens viktigaste roll blir att stödja kommunerna i deras arbete med samordning, lägesbilder och handlingsplaner samt ge råd och stöd. På länsstyrelsens initiativ kan olika samarbeten initieras mellan kommunerna.

Råd och stöd ger positiv utveckling

De bärande elementen i kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism är alltså samordning, lägesbild och handlingsplan. Så gott som samtliga kommuner har redan kontaktpersoner och åtskilliga arbetar med lägesbilder och handlingsplaner. Samordnaren har redovisat en struktur för den fortsatta samordningen mot våldsbejakande extremism: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna.

Ett fortsatt arbete med goda exempel och stöd från denna samordning bör därför vara tillräckligt för att få till stånd en fortsatt positiv utveckling. Till det kommer att redan befintlig lagstiftning pekar i samma riktning.

Samordnaren anser därför att det inte behövs någon lagstiftning som ställer krav på kommunerna att inrätta samordning och ta fram lägesbilder och handlingsplaner.

Kommunernas ansvar

Våldsbejakande extremism har sin udd riktad mot vårt demokratiska samhälle i vilket kommunerna utgör basen. Våldsbejakande extremism hotar och angriper också enskilda kommunmedlemmars fri- och rättigheter. Det ligger därför i allmänintresset enligt kommunallagen att på olika sätt värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nyss nämndes samordning, lägesbild och handlingsplan som viktiga instrument i det arbetet.

Särskilt på kommunal nivå finns goda möjligheter att med stöd av kommunallagen vidta demokratistärkande åtgärder. Det handlar inte enbart om att få fler att rösta vid de allmänna valen utan om att göra fler delaktiga när underlag tas fram och beslut ska fattas. Genom stöd till föreningar och trossamfund kan ungdomar med svag tillit till samhället fångas upp.

Skollagen är tydlig med att skolan är en verksamhet i demokratins tjänst. Mycket görs också i skolan för att eleverna ska lära om demokrati och mänskliga rättigheter och att sådana värderingar genomsyrar skolmiljön. Syfte är att eleverna ska utveckla förmågor för att aktivt verka i demokratin.

Kommunens socialtjänst har stora förutsättningar att verka mot våldsbejakande extremism. Inte enbart till följd av det ansvar som

framgår av socialtjänstlagen utan också i hög grad genom att socialtjänsten möter människor som riskerar att hamna i extremism.

Socialtjänsten ska bedriva en uppsökande verksamhet och har en tydlig förebyggande inriktning. Socialtjänstlagen ställer stora krav på socialtjänsten, särskilt när det gäller unga. Enligt skollagen har kommunen också ett aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt nationellt program i gymnasieskolan. Det innebär att det finns en god grund att stå på för att motverka att personer, särskilt unga, ansluter sig till våldsbejakande extremism.

Socialtjänsten ska också stödja människor som befinner sig i destruktiva miljöer. Socialtjänstlagen ger många möjligheter och det finns också tvångslagstiftning i form av lagen om vård av unga (LVU).

Sammantaget bedömer Samordnaren att lagstiftningen inte enbart ställer krav på kommunerna utan även skapar goda förutsättningar för kommunerna att aktivt värna demokratin mot våldsbejakande extremism. De hinder som ändå finns har i allt väsentligt att göra med bristande råd och stöd. På den punkten har nuvarande och framtida Samordnare ett stort ansvar.