

2017-03-08

Regeringskansliet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
Diarienummer Ku2017/00232/D
Kulturdepartementet

Remissvar till betänkande Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Nationell samordning och kommunernas ansvar (SOU 2016:92)

SIOS, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, lämnar härmed sitt yttrande över betänkande Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Nationell samordning och kommunernas ansvar (SOU 2016:92)

Sammanfattning

- SIOS anser att Samordnaren har lyckats med uppdraget att förbättra samverkan mellan olika aktörer på olika nivåer när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, öka kunskapen om den och att få upp frågan på kommunernas agendor.
- SIOS instämmer i stort i den analys som Samordnaren utvecklar i betänkandet, men håller inte med i vissa slutsatser som Samordnaren drar utifrån analysen när det gäller de förslag som presenteras om kommunernas ansvar och hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.

- **Den nationella strategin för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism**
SIOS anser att den strategi som samordnaren presenterar täcker de utmaningar som den våldsbejakande extremism innebär för det svenska samhället. De bärande elementen i strategin, att stärka demokratin, motverka inträdde till våldsbejakande extremism och underlätta utträde från sådana miljöer är tydliga förebyggande insatser. Dessa insatser tar sikte på att radikaliserings inte i huvudsak är en fråga om ideologi eller ideologisk inskolning utan snarare om ojämlikhet och social sammanhållning.
- **Stärka demokratin**
I betänkandet görs en distinktion mellan att stärka demokratin och främja demokratin. Det är en viktig diskussion trots att det inte går att dra en skarp gräns mellan dessa två begrepp. SIOS noterar att en av de insatser som nämns för att stärka demokratin är att förebygga diskriminering och rasism, eftersom de kan utgöra en grogrund för att ansluta sig till våldsbejakande extremism.
- **Främja demokratin**
Det konstateras i betänkandet att den bas som Samordnarens arbete vilar på är allt det som görs för att främja demokratin, men att dessa insatser och åtgärder är så breda att de inte ingår i Samordnarens uppdrag. Samordnaren anser dock att det är viktigt att lyfta fram det främjande perspektivet som handlar om att verka för ett inkluderande samhälle på demokratisk grund där ingen känner sig utanför. I detta sammanhang vill SIOS framhäva begreppet mångfald. Ett perspektiv för att främja demokrati och mångfald och ökad jämlikhet bör ses som ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet och det bör ha betydelse för vilken aktör ska utses som Samordnare.
- **Nationell samordning i permanent struktur**
SIOS anser att den mest värdefulla och centrala delen i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism, och den som ligger i basen i preventionspyramiden, är arbetet med att stärka demokratin. Det är ett värde i sig och det är där fokus bör ligga på. Tyngdpunkten i kravprofilen bör enligt SIOS mening således ligga i kandidatens kunskap, förmåga och erfarenhet av att arbeta och vara förtrogen med demokrati-stärkande åtgärder och samverka med det civila samhället.
SIOS bedömning är att i första hand förordas MUCF som nationell samordnare och att myndigheten förses med resurser för att kunna upprätthålla råd och stöd i hela landet. I andra hand förordas MUCF som nationell samordnare med stöd av länsstyrelserna för råd, stöd och samordning på länsnivå. I tredje hand förordas att länsstyrelserna är nationell samordnare.
Ett alternativ som dock inte ingår i utredningens direktiv är att den Nationella Samordnare blir en egen myndighet.
- **Kommunernas ansvar**
SIOS delar Samordnarens bedömning att arbetet för att stärka demokratin mot våldsbejakande extremism ska ske lokalt och att kommunerna har en stor roll att spela i detta arbete. SIOS delar däremot inte uppfattningen om att ett införande av reglering inte är nödvändigt. Erfarenheterna pekar på att reglering är en viktig ingång för att legitimera det civila samhällets organisationers arbete.

Sammantaget är SIOS bedömning att kommunernas ansvar i arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism bör införlivas i lämplig lagstiftning. I en sådan reglering bör även kommunernas samverkan med det civila samhällets organisationer i arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism ingå.

Bakgrund

Regeringen beslutade i juni 2014 att tillkalla en särskild utredare att i rollen som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Samordnarens uppdrag innefattar även att verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. Den nationella samordnaren har genomfört sitt uppdrag som en genomförande-kommitté och kommer att slutredovisa sitt arbete i en rapport december 2017.

Den nationella samordnaren ska därutöver analysera och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur från och med januari 2018.

Samordnaren ska också analysera vilket ansvar kommunerna har för, och vilket arbete de bedriver med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande miljöer. Utifrån analysen ska Samordnaren utreda olika alternativ för hur kommunernas ansvar bör utformas samt redogöra för fördelar och nackdelar med respektive alternativ. Samordnaren ska vidare föreslå vilka åtgärder som skulle kunna vidtas mot kommuner som inte lever upp till sitt ansvar och redogöra för olika alternativ och fördelar respektive nackdelar med dessa. Samordnaren kan även föreslå författningsförändringar om det bedöms att sådana behövs.

Samordnarens förslag

Stärk demokratin, motverka inträde och underlätta utträde

Samordnaren redovisar sitt arbete genom att presentera en strategi som uttrycks i form av en "preventionspyramid" (Figur 5.1. på sid. 71 i betänkandet). Pyramidens bas utgörs av ett arbete för att stärka demokratin. Ovanpå det läggs arbetet för att motverka inträde till våldsbejakande extremism och underlätta utträde från sådana miljöer. Kunskap om våldsbejakande extremism löper igenom alla tre nivåerna. Samordnaren menar att dessa tre nivåerna och ansvaret att kunskap tas fram ingår i Samordnarens uppdrag, att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Dessa utgör dock pyramidens mittparti som vilar på en bredare bas, arbetet för att främja demokratin. I pyramidens spets finns nivåerna förhindra och försvara, som är en del av strategin mot terrorism. I figur 5.2. på sid. 76 kompletteras föregående figur med raden av myndigheter och organisationer som berörs av de olika nivåerna.

Kommunal samordnare, kommunal lägesbild, kommunal handlingsplan

Erfarenheten från det genomförda arbetet 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, bl.a. kommunala tjänstemän inom skola, socialtjänst, räddningstjänst och allmännyttan, civilsamhällets organisationer och trossamfund, anställda på ungdomshem och HVB-boenden, parkeringsbolag, statliga förvaltningar som Skatteverket, lokal polis m.m.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som nationell samordnare

Samordnaren föreslår att MSB tar över samordningsuppdraget att värna demokratin mot våldsbejakande extremism från och med 2018. Myndigheten har förmågan att samordna på olika nivåer och hanterar på övergripande nivå samhällets samtliga risker och det bör innefatta även riskerna med våldsbejakande extremism.

Länsstyrelsen som motor

Samordnaren föreslår att länsstyrelserna får en roll som länsvisa samordnare gentemot kommunerna. 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

Så gott som samtliga kommuner har redan kontaktpersoner och åtskilliga arbetar med lägesbilder och handlingsplaner och samordnaren har föreslagit en struktur för den fortsatta samordningen mot våldsbejakande extremism, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna. Samordnaren menar att 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.

Särskilt på kommunal nivå finns goda möjligheter att med stöd av kommunallagen vidta demokratistärkande åtgärder för 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. Syfte är att eleverna ska utveckla förmågor för att aktivt verka i demokratin.

Kommunens socialtjänst har stora förutsättningar att verka mot våldsbejakande extremism. Socialtjänsten ska bedriva en uppsökande verksamhet och har en tydlig förebyggande inriktning. Socialtjänsten ska också stödja människor som befinner sig i destruktiva miljöer. Socialtjänstlagen ställer stora krav på socialtjänsten, särskilt när det gäller unga. Det finns också tvångslagstiftning i form av lagen om vård av unga (LVU). Enligt skollagen har kommunen också ett aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt nationellt program i gymnasieskolan.

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.

SIOS synpunkter

SIOS anser att Samordnaren har lyckats med uppdraget att förbättra samverkan mellan olika aktörer på olika nivåer när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, öka kunskapen om den och att få upp frågan på kommunernas agendor.

SIOS instämmer i stort i den analys som Samordnaren utvecklar i betänkandet, men håller inte med i vissa slutsatser som Samordnaren drar utifrån analysen när det gäller de förslag som presenteras om kommunernas ansvar och hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.

1. Den nationella strategin för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

SIOS anser att den strategi som samordnaren presenterar täcker de utmaningar som den våldsbejakande extremism innebär för det svenska samhället. De bärande elementen i strategin, att stärka demokratin, motverka inträde till våldsbejakande extremism och underlätta utträde från sådana miljöer är tydliga förebyggande insatser. Dessa insatser tar sikte på att radikaliseringsfrågan inte i huvudsak är en fråga om ideologi eller ideologisk inskolning utan snarare om ojämlikhet och social sammanhållning.

2. Stärka demokratin

I betänkandet görs en distinktion mellan att stärka demokratin och främja demokratin. Det är en viktig diskussion trots att det inte går att dra en skarp gräns mellan dessa två begrepp. SIOS noterar att en av de insatser som nämns för att stärka demokratin är att förebygga diskriminering och rasism, eftersom de kan utgöra en grogrund för att ansluta sig till våldsbejakande extremism. En relevant notering är att det civila samhällets organisationer inte enbart betraktas som en viktig del av demokratin, utan även ett viktigt inslag i dess stärkande. Organisationer kan bidra till tillhörighet och meningsfullhet och erbjuder ett socialt sammanhang som kan minska benägenheten för individer att träda in i våldsbejakande extremism. Detta viktiga resonemang återspeglas

dock inte i de förslag som Samordnaren lägger fram när det gäller kommunernas roll i det fortsatta arbetet. Vi återkommer till denna punkt.

3. Främja demokratin

Det konstateras i betänkandet att den bas som Samordnarens arbete vilar på är allt det som görs för att främja demokratin, men att dessa insatser och åtgärder är så breda att de inte ingår i Samordnarens uppdrag. Samordnaren anser att det dock är viktigt att lyfta fram det främjande perspektivet som handlar om att verka för ett inkluderande samhälle på demokratisk grund där ingen känner sig utanför. Vid sidan av de offentliga institutionernas opartiskhet är det civila samhällets organisationer viktiga aktörer. Det är genom hur dessa organisationer fungerar och verkar som demokratin skapas och försvaras varje dag. Ett begrepp som också tas upp är social hållbarhet som använts för att lyfta fram vikten av rättviseaspekter som jämlikt ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt deltagande. I detta sammanhang vill SIOS framhäva begreppet mångfald. SIOS menar att ett arbete för att främja demokratin bör gå hand i hand med ett arbete för att främja och erkänna samhällets etniska, kulturella, religiösa och språkliga mångfald. I en vidare mening omfattar mångfalden även funktionsvariationer, genus, sexuell läggning och könsidentitet/uttryck. Ett perspektiv för att främja demokrati och mångfald och ökad jämlikhet bör ses som ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet och det bör ha betydelse för vilken aktör ska utses som Samordnare.

4. Nationell samordning i permanent struktur

Samordnaren har presenterat en kravprofil för att vaska fram möjliga kandidater och utse den myndighet eller myndighetsstruktur som kommer att utföra den nationella samordningsfunktionen. Kravprofilen kan sammanfattas i följande termer (sid 87-94 i betänkandet):

- Kunskap och kompetens
- Demokratistärkande åtgärder och samverkan med civilsamhället
- Konkreta råd
- Nationell samordning

I valet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt länsstyrelserna har MSB förmåga att hantera krisberedskap betonats. Man menar att "en stark krisberedskap kan i huvudsak sägas bestå av två delar; ökad krishanteringsförmåga och sårbarhetsreducerande åtgärder. Det är inte minst sårbarhetsreducerande åtgärder med dess bakomvarande risk- och sårbarhetsanalyser som passar väl in i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism." (sid 102 i betänkande). Enligt detta tankesätt framstår demokratistärkande åtgärder inte som ett värde i sig, utan mest som medel för att reducera risk. SIOS anser att den mest värdefulla och centrala delen i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism, och den som ligger i basen i preventionspyramiden, är arbetet med att stärka demokratin. Det är ett värde i sig och det är där fokus bör ligga på. De andra delarna i strategin, att motverka inträde och underlätta utträde från våldsbejakande extremism kan betraktas mest som tekniska frågor och en biprodukt av det demokratistärkande arbetet. Tyngdpunkten i kravprofilen bör enligt SIOS mening således ligga i kandidatens kunskap, förmåga och erfarenhet av att arbeta och vara förtrogen med demokratistärkande åtgärder och samverkan med det civila samhället.

Utifrån detta perspektiv framstår de övriga kandidaterna Forum för levande historia och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF, i annan dager. Även länsstyrelserna kan komma i fråga. Enligt betänkandet var länsstyrelserna ett alternativ som lyftes fram av andra myndigheter i Samordnarens referensgrupp.

Brottsförebyggande rådet, BRÅ, fördes som möjlig kandidat i betänkandet, men myndigheten har avstyrkt ett tidigare utredningsförslag att inrätta en nationell samordnare för förebyggande av våldsbejakande extremism vid myndigheten (Remissvar till SOU 2013:81). Forum för levande historia har uppdraget att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. SIOS anser dock att steget till att ta över uppdraget som nationell samordnare skulle kräva för mycket av myndigheten på bekostnad av det viktiga uppdraget. När det gäller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser SIOS att myndigheten har fokus på krisberedskap och inte på det demokratiförstärkande arbetet.

SIOS anser att MUCF och länsstyrelserna ligger närmast det demokratistärkande arbete och det civila samhällets organisationer. MUCF har förutom uppdraget för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället även uppdrag om mänskliga rättigheter, diskriminering och rasism, jämställdhet och demokrati. Länsstyrelserna har uppdrag om frågor som rör jämställdhet och integration, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

SIOS bedömning är att i första hand förordas MUCF som nationell samordnare och att myndigheten förses med resurser för att kunna upprätthålla råd och stöd i hela landet. I andra hand förordas MUCF som nationell samordnare med stöd av länsstyrelserna för råd, stöd och samordning på länsnivå. I tredje hand förordas att länsstyrelserna är nationell samordnare.

Ett alternativ som dock inte ingår i utredningens direktiv är att den Nationella Samordnare blir en egen myndighet.

5. Kommunernas ansvar

SIOS delar Samordnarens bedömning att arbetet för att stärka demokratin mot våldsbejakande extremism ska ske lokalt och att kommunerna har en stor roll att spela i detta arbete. SIOS delar däremot inte uppfattningen om att ett införande av reglering inte är nödvändigt. Erfarenheterna pekar på att reglering är en viktig ingång för att legitimera det civila samhällets organisationers arbete.

Samordnaren konstaterar att det inte finns lagligt stöd för att kommunerna ska arbeta med att ta fram en lägesbild om samt inrätta en handlingsplan och en samordningsfunktion mot våldsbejakande extremism. Argumenten emot en reglering är att det är svårt att garantera kvaliteten på arbetet. Utan motivation finns en risk att vissa kommuner enbart kommer att formellt uppfylla de kraven som ställs, men inte utföra ett arbete. Argumentet är relevant och vissa kommuner kommer förmodligen att handla så. SIOS anser dock att ett införande av reglering kan endast medföra att läget blir bättre. De

kommuner som startat arbetet kommer att fortsätta, oavsett om lagstiftningen finns. De andra blir tvungna att påbörja arbetet. En reglering kommer även att stödja organisationerna i det civila samhället i sina krav på att sådant arbete görs på kommunal nivå.

Samordnaren har pekat på att arbetet mot diskriminering och rasism är en väsentlig del i det demokratiförstärkande arbetet. Rimligen bör förekomsten av sådant arbete ingå i en lägesbild. SIOS kan dock konstatera att endast ett mindre antal av Sveriges kommuner har idag en sådan åtgärd. Om det finns ett lagstadgat krav att kommunerna ska implementera den nationella strategin för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism kommer sannolikheten för att kommunerna startar ett arbete mot diskriminering och rasism att öka.

En parallell kan dras med förhållandet mellan kommuner och det civila samhällets organisationer. Föreningar brukar få finansiering av kommunerna för att utföra en del av sina aktiviteter. Om föreningar dock vill tala om ett gemensamt arbete med kommunen för integration och för ett inkluderande samhälle uppstår det hinder. Överenskommelser mellan regeringen, SKL och idéburna organisationer startades i syfte att lyfta fram civilsamhällets organisationers betydelse i demokrati- och samhällsutvecklingen. Den sociala överenskommelsen startade 2008 och Integrationsöverenskommelsen 2010. Integrationsöverenskommelsen avslutades vid årsskiftet. Det är en mindre andel av kommunerna som har inrättat sådana överenskommelser. Det skulle krävas någon typ av reglering för att sådana överenskommelser får fäste i kommunerna, inte minst när det gäller socioekonomiskt utsatta områden.

Sammantaget är SIOS bedömning att kommunernas ansvar i arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism bör införlivas i lämplig lagstiftning. I en sådan reglering bör även kommunernas samverkan med det civila samhällets organisationer i arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism ingå.

SIOS styrelse

Amadeu Batel
Ordförande

Julio Fuentes
Föredragande