



Datum
2017-03-29
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2017-237

Yttrande

Till
Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss från Kulturdepartementet - Värna demokratin mot våldsbejakande extremism - Nationell samordning och kommunernas ansvar (SOU 2016:92) KU2017/00232/D

Sammanfattning

Malmö stad ser behov av att få stöd av centralmyndigheter kopplade till olika kommunala verksamhetsgrenar, när det gäller att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Om uppdraget med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism beslutas behöva en permanent nationell samordning, förordar Malmö stad en uppdelning av arbetet i en säkerhets- och en socialpolitisk diskurs samt att samordningen av dessa två kompletterande men självständiga diskurser samordnas nationellt av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) respektive Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Delbetänkandets frågeställningar

Behovet av nationell samordning av arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Malmö stad har under de senaste fem åren tolkat det kommunala uppdraget i det komplexa arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på flera preventionsnivåer och har under dessa år byggt upp kontaktytor med civilsamhället, andra kommuner, nationella och internationella aktörer och myndigheter och upplever en trygghet i dessa. Malmö stads riktlinje ”Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga” är framtagen i samarbete med stadens förvaltningar och samverkanspartner och antagen i kommunstyrelsen.

Mycket av det som beskrivs i delbetänkandet som kommunala uppdrag formuleras i riktlinjen och är glädjande att se att betänkandet numera innehåller många av de aspekter som Malmö stad tidigt förde fram.

Redan innan den nationella samordnaren utsågs 2014, lades en rad uppdrag på statliga myndigheter med bäring på frågan om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, som alltså genomfördes utan nationell samordning. När den nationella samordnaren tillträdde i mitten av 2014, byggdes en referensgrupp upp, med 17 (nu 19) statliga myndigheter, varav vissa fick uttalade utvecklingsuppdrag och andra myndigheter mer tolkade olika delar av det komplexa och breda uppdraget, i förhållande till det egna verksamhetsområdet.

Malmö stad upplever att det bästa stödet under de senaste åren har kommit från de centrala sektorsmyndigheter som kommunen har i sitt linjearbete; till exempel Skolverket, Socialstyrelsen och Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST), i såväl kontakter vid behov som i form av rapporter och kunskapsöversikter.

Däremot ser Malmö stad en styrka med att på nationell nivå samla centralmyndigheterna som ingår i referensgruppen under den nuvarande nationella samordnaren, för att dessa samtidigt och tillsammans och ur olika perspektiv, ska tolka och utveckla olika delar av arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I detta sammanhang deltar även Sveriges kommuner och landsting, som i sin organisation klokt placerat samordningen av frågorna inom demokratiensheten.

Malmö stads behov av samordning av frågorna handlar alltså mycket om att få stöd av de parter som är naturliga kopplingar till olika verksamhetsgrenar inom kommunen. Eftersom djup expertkunskap inom olika verksamhetsfält finns inom dessa myndigheter, vänder sig kommuner helt naturligt till dessa i olika frågor. Malmö stad ser positivt på att dessa centralmyndigheter samordnas för att på nationell nivå utveckla kunskapen och perspektiven inom det breda arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I betänkandet slås ett slag för att inte bygga upp nya strukturer för samverkan på lokal nivå, utan "fylla" befintlig samverkanstruktur även med dessa frågor. I Malmö har ett samordningsteam tillsatts, med representanter för relevanta kommunala verksamhetsgrenar och externa aktörer, för att intensifiera samarbetet och öka kunskapen om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, över verksamhetsgränserna. En nationell motsvarighet skulle vara de 19 myndigheter som idag finns i samordnarens referensgrupp.

Utifrån dessa behov, vilken myndighet, inklusive myndigheter, som inte har behandlats av utredningen, anser ni är mest lämplig att tilldelas uppdraget som nationell samordnare och varför?

Malmö stad menar att det går att dela upp arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism i åtminstone två diskurser; en socialpolitisk och en säkerhetspolitisk. Den socialpolitiska handlar om kommunala grunduppdrag som att bygga inkluderande lokalsamhällen, stödja, stärka grupper och individer i behov av stöd, förebygga ohälsa och normbrytande beteenden bland unga, utveckla demokratin samt hantera behov att stöd på individnivå för att säkra goda uppväxtvillkor. Den säkerhetspolitiska perspektivet handlar om att skydda samhället mot individer, grupper eller fenomen som av olika anledningar, politiska eller ideologiska, vill skada eller skrämja det.

Båda perspektiv är riskreducerande men på olika sätt. Man kan säga att demokratin ”gräns” skiljer dem åt på så sätt att det socialpolitiska perspektivet värnar det som ryms inom demokratin och följer de lagar som ger samhället en skyldighet att arbeta för medborgarens fri- och rättigheter samt stödja individer som upp till en viss ålder utsätter sitt liv eller hälsa för fara.

Säkerhetspolitiska verksamheter arbetar med riskreducering genom att skydda och bevara demokratin mot hot utifrån genom att omvärldsbevaka, analysera globala händelser som kan utgöra hot, eller arbeta underrättelsebaserat gentemot potentiellt farliga individer, som riskerar att skada samhället och dess grundvärderingar, i stort.

Att låta det säkerhetspolitiska perspektivet få inflytande över verksamheter inom det socialpolitiska fältet kan leda till att tilliten från medborgaren gentemot dessa undergrävs och att deras fri- och rättigheter åsidosätts. Ett exempel på när detta har skett, är i PREVENT-programmet från Storbritannien som gick ut på att skolpersonal rapporterade tecken på radikaliserings till säkerhetspolisen.

Malmö stad menar, utifrån ovanstående resonemang, att det inte finns en enskild myndighet som är uttalat stark i båda dessa perspektiv eller diskurser, lika lite som den kommunala samordningen kan hanteras av en enda funktion, givet komplexiteten, och att det ur ett demokratiperspektiv är viktigt att båda lyfts upp som lika viktiga.

Förslag på centralmyndigheter som samordnare

Förslaget innebär att från årsskiftet 2017/-18, då den nationella samordnaren avvecklas – att permanenta samordningsuppdraget med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och placera det på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som i betänkandets genomgång av kravprofilen framstår som starkare än andra föreslagna aktörer, Forum för levande historia, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

Om uppdraget ska samordnas nationellt, instämmer Malmö stad i betänkandets förslag att det ska innehas av centralmyndighet/-er.

Malmö stads synpunkter

Malmö stad instämmer i att Forum för levande historia och MUCF är viktiga parter i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism samt i att inte förorda någon av dessa som permanent nationell samordnare.

Malmö stad ser förslaget om att förorda MSB ensamt som permanent samordnare som olyckligt, eftersom MSB saknar preventiv kompetens i många av de kommunala uppdrag som formuleras i betänkandet. MSB har begränsad erfarenhet av arbete med komplexa, bakomliggande orsaker till mänskligt beteende på samhälls- grupp eller individnivå och har sitt huvudsakliga uppdrag i samhällsskydd och krisberedskap. MSB:s styrka återfinns mesta-

dels inom det säkerhetspolitiska området och Malmö stad ser en farhåga att åter behöva formulera kommunens och civilsamhällets uppdrag i förhållande till en ny nationell samordnare. Att MSB behöver utveckla sin syn på frågornas komplexitet, förmåga att samordna och stödja samverkan med civilsamhället och värdera kunskapsunderlag, menar Malmö stad blev tydligt i och med hur man beställde och tog emot Försvärshögskolans rapport om Muslimska Brödraskapet (MSB dnr 2017-1287).

Malmö stad utgår ifrån att säkerhetspolitiska aktörer är bra på säkerhetspolitiska frågor. På motsvarande sätt vill Malmö stad, och säkert en rad andra aktörer inom det socialpolitiska fältet, bli betraktade som aktörer som förstår och är bra på socialpolitiska, kommunala frågor. För att båda perspektiv eller diskurser ska kunna utvecklas och kommuniceras sida vid sida, ser Malmö stad att frågornas olikhet behöver delad samordning.

Att, som i betänkandets slutsatser, förorda och söka stärka kopplingen mellan värnandet av demokratin mot våldsbejakande extremism och krisberedskap, menar Malmö stad, innebär en kraftig förenkling av arbetet och tyder på yttlig kunskap och förståelse för såväl den nationella samordningen, som för den regionala och kommunala krisberedskapsorganisationen, särskilt som betänkandet i stora delar pekar ut kommunala aktörer som skola och socialtjänst som bärande. I många av landets kommuner är det vanligt att krisberedskapsfrågorna hanteras operativt av räddningstjänsten, som om förslaget går igenom, således skulle kunna komma att samordna övriga kommunala aktörer, via länsstyrelserna. Malmö stad menar att även om krisberedskapssystemet i högre utsträckning än tidigare formulerar sociala risker i sina risk- och sårbarhetsanalyser – så innebär detta formulerande inte att kompetensen att förebygga risker med sociala orsaker, automatiskt uppstår eller ens ska hanteras av krisberedskapsfunktionerna. Malmö stad har svårt att förstå motiveringen att frågornas koppling ses som närmare krisberedskapsuppdraget än det (brotts)preventiva eller hållbarhetsarbetet – när en stor del av betänkandet ägnas åt att beskriva kommunala uppdrag utifrån preventionspyramiden.

När det gäller bedömningen av BRÅ:s förmåga att samordna arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, har Malmö stad en annan uppfattning än den som redogörs för i betänkandet. Malmö stad menar att BRÅ arbetar brett preventivt, har förståelse för och tar hänsyn till komplexa, bakomliggande orsaker till brottslighet och andra problemutfall. På grund av sitt långa forskningsbaserade arbete finns en förståelse för skolors, fältarbetare, socialtjänstens, kommunpolisens med fleras uppdrag i den lokala, kommunala kontexten. I det preventiva arbetet ingår att vara insatt i den lagstiftning som finns för medborgerliga fri- och rättigheter och andra lagar och förordningar som har betydelse för demokratin och rättssystemet. På grund av det ser Malmö stad att BRÅ skulle kunna axla samordningen av det socialpolitiska perspektivet.

Säkerhets- och socialpolitisk diskurs

Även om det innebär en förenkling att bara dela upp uppdraget med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism i ett socialpolitiskt- och ett säkerhetspolitiskt, tror Malmö

stad att det är en framkomlig väg att sortera utifrån. Båda diskurserna intar så att säga såväl nödvändiga som självständiga perspektiv. Risken med en enda samordnande part, är att den är stark i det ena perspektivet, men inte i det andra. Malmö stads farhåga utifrån en samordnande centralmyndighet, är att arbetet får slagsida åt det ena eller andra hållet, med tillhörande konflikter och debatter om ansvarsfrågor som följd.

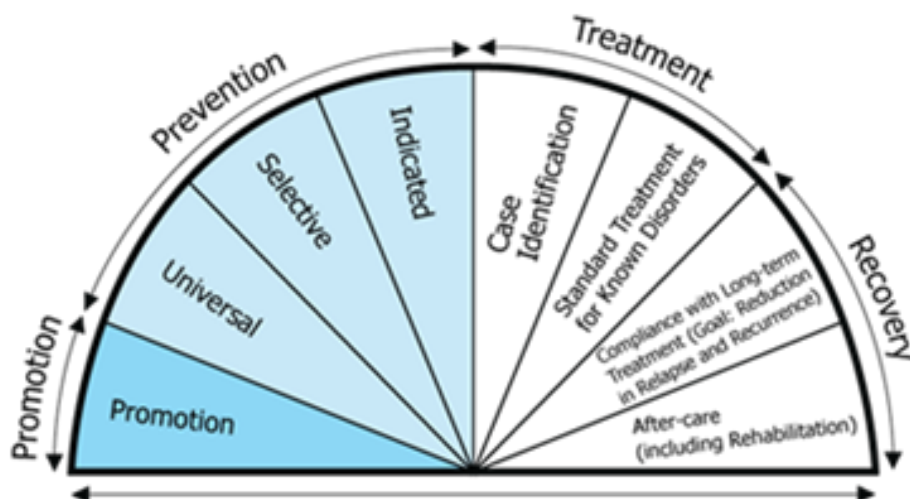
Malmö stad förordar därför ett delat samordningsansvar där MSB föreslås få i uppdrag att samordna det säkerhetspolitiska perspektivet och BRÅ föreslås få uppdrag att samordna det socialpolitiska. I de båda samordningsuppdragen ingår för båda att utveckla sin förmåga inom de fyra uppställda kraven som beskrivs i betänkandet, att för BRÅ:s räkning samordna de myndigheter inom det socialpolitiska området (tex SST, Skolverket, socialstyrelsen, Forum för levande historia, Statens medieråd, MUCF), att för MSB:s räkning samordna det säkerhetspolitiska området (tex polismyndigheten, SÄPO, Försvarshögskolan) samt att stämma av med varandra innan initiativ tas, som involverar kommunerna.

Regional samordning

Delbetänkandet beskriver även förslag på regional samordning, som föreslås gå via MSB till länsstyrelserna, som får i uppdrag att genom krisberedskapsuppdraget, samordna kommunerna. Malmö stad ser, i likhet med invändningarna på nationell nivå och kopplingen till krisberedskap där, att samordning på regional nivå behöver ta hänsyn till de säkerhets- och socialpolitiska perspektiven och fördela uppdragen på såväl krisberedskapsområdet som på hållbarhets- eller preventionsområdet.

Delbetänkandet i övrigt

Direktivet utgår från preventionstriangeln, men gör det i vissa delar felaktigt. Nedanstående bild kan förklara var prevention, tar ”slut” och övergår i andra insatser. Behandling och rehabilitering är inte förebyggande arbete, eftersom det man vill förebygga då per definition redan har inträffat. I skärningspunkten mellan kommunala insatser och insatser inom andra verksamheter, såsom Statens institutionsstyrelse, Kriminalvården, landstingen och regionerna, är det viktigt att ha i åtanke. Det är också viktigt att poängtera att kommunernas möjligheter att arbeta förebyggande och/eller stödjande begränsas gentemot medborgare som är äldre än 21 år, om dessa inte söker kommunens stöd självmant. Denna fråga är särskilt aktuell när det gäller arbetet med att underlätta utträde ur eller återvändande från våldsbejakande, extrema rörelser.



Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pia Kanold

I ärendet har Torbjörn Tegnhammar (M), Håkan Fäldt (M), Noria Manouchi (M) och Roko Kursar (L) anmält att de avser lämna en reservation och ett särskilt yttrande.

I ärendet har Magnus Olsson (SD) och Anders Olin (SD) anmält att de avser lämna in en reservation och ett särskilt yttrande.