



**SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA
FAKULTETSKANSLIET**

Remissvar gällande Betänkande av Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65)

Datum: 2018-12-07 Dnr: VR 2018/118 Mottagare: Justitiedepartementet Handläggare: Toni Ilievski

Synpunkter från institutionen för socialt arbetet

1. Principiella synpunkter

Tanke-, åsikts- och yttrandefrihet tillhör grundvalarna i det demokratiska samhället. Åsiktsfriheten innebär att individer tillåts ha de åsikter de vill även om åsikterna inte innebär respekt för traditionella demokratiska värden. Även odemokratiska åsikter är med andra ord tillåtna i det demokratiska samhället. Situationen är dock annorlunda om de odemokratiska åsikterna förenas med handlingar som går ut på att angripa och förstöra de demokratiska institutionerna. Mot den typen av handlingar har samhället rätt att ingripa.

Våldsbejakande extremism beskrivs enligt en definition som bl a SÄPO använder sig av som ”ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål.” Terrorism är, fortfarande enligt den definition som SÄPO använder sig av, en gärning som allvarligt kan skada en stat om avsikten med gärningen exempelvis är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp.

Utifrån de nu gjorda definitioner är det uppenbart att såväl våldsbejakande extremism som terrorism är företeelser som det demokratiska samhället har rätt att motverka och bekämpa. I bekämpandet är polisen en självklar samhällelig aktör. Polisen kan dock inte vara ensam utan i detta arbete måste många andra samhällseliga aktörer medverka. Andra sådana aktörer är exempelvis skolan, socialtjänsten, trossamfund och idrottsföreningar.

I SOU 2018:65 anges att socialtjänsten är en viktig aktör och med hänvisning till vad som uttalats av samordnaren mot våldsbejakande extremism framhåller utredaren att kommunens socialtjänst har stora förutsättningar att verka mot våldsbejakande extremism och terrorism. Detta är riktigt men samtidigt måste man fråga sig på vilka nivåer och genom vilka insatser ett sådant arbete från socialtjänstens sida kan bli effektivt.

På en övergripande generell nivå är det uppenbart att socialtjänsten kan utträta och de facto utträttat ett viktigt arbete. Dagligen kommer socialarbetare runt om i landet i kontakt med ett stort antal medborgare, vuxna såväl som barn och ungdomar. Beträffande barn och ungdomar är detta bl a en konsekvens av det krav på förebyggande arbete som 5 kap Socialtjänstlagen (SoL) ålägger socialnämnderna men även gentemot vuxna ålägger SoL socialnämnderna att bedriva ett uppsökande arbete, se 3 kap 1 § SoL.

På den generella nivån handlar socialtjänstens möjligheter att bidra till att bekämpa terrorism framför allt om åsiktpåverkan. I förhållande till barn och ungdomar har socialtjänsten, tillsammans med skolan, stora möjligheter att sprida kunskap och information om de demokratiska värdena i samhället. I denna åsiktpåverkan ingår självklart att all form av terrorism är fullständigt oförenlig med ett demokratiskt samhällsbygge.

Även i förhållande till vuxna handlar socialtjänstens möjligheter på den generella nivån om åsiktpåverkan. Situationer när socialtjänsten vid ett och samma tillfälle kommer i kontakt med ett stort antal vuxna är måhända färre än när det gäller barn och ungdomar men detta hindrar inte att socialarbetare ofta möter vuxna där samtal kan ske om betydelsen av att de demokratiska värderingarna respekteras.

På den generella nivån ger kontakten mellan socialtjänsten och medborgarna inte upphov till några sekretessproblem. Ingen enskild är utpekad och socialtjänsten kan, utan att kompromettera sig, låta samtalen handla om terrorism eftersom socialtjänsten har en sedan länge accepterad uppgift att medverka i byggandet av ett demokratiskt välfärdssamhälle.

På en individnivå är situationen betydligt mer problematisk. Här uppkommer två viktiga frågor, nämligen dels vad socialtjänsten kan bidra med när det gäller att bekämpa terrorism och dels, om samverkan med polisen sker, hur detta påverkar allmänhetens syn på och förtroende för socialtjänsten.

När det gäller den första frågan, vad socialtjänsten kan bidra när det gäller att bekämpa terrorism, finns det anledning att skilja mellan barn/ungdomar och vuxna.

I fråga om barn och ungdomar har socialtjänsten sedan länge haft möjligheten att genom faktiska insatser ingripa till den unges skydd. Ytterst handlar det om att med stöd av lagen om vård av unga (LVU) omhänderta barnet och lyfta bort det från en miljö som är skadligt för det. Omhändertagande är dock som sagt det yttersta verktyget som socialtjänsten kan tillgripa och dessförinnan bör man ha prövat andra insatser som inte är så drastiska som ett omhändertagande. Utmärkande för dessa övriga insatser är att socialarbetaren via samtal får möjlighet att påverka den unges åsikter och därmed också förändra den unges beteende. I sitt arbete med barn och ungdomar har socialtjänsten sålunda tillgång till såväl ett antal faktiska insatser, ytterst med vidtagna med tvång, som till åsiktpåverkan.

När det gäller vuxna är situationen annorlunda. Bortsett från människor med missbruksproblem saknar socialtjänsten möjlighet att med faktiska insatser tvinga någon vuxen att handla på ett visst sätt. I relation till vuxna utgörs därför socialtjänstens möjligheter att på individnivå bekämpa terrorism uteslutande av åsiktpåverkan via samtal. Om den enskilde vuxne vägrar att ha någon kontakt med socialtjänsten är denna möjlighet till åsiktpåverkan obefintlig.

Socialtjänstens möjligheter att bidra i arbetet med terroristbekämpning skiljer sig alltså högst avsevärt åt om det handlar om ungdomar eller vuxna, vilket är viktigt att ha i minnet när lättnader i sekretessen mellan socialtjänsten och polisen diskuteras. Till detta kommer det andra problemet som nämndes ovan, nämligen frågan om och i så fall hur allmänhetens syn på och förtroende för socialtjänsten förändras om socialtjänsten, via informationsutbyte, utökar sitt samarbete med polisen i frågor om terroristbekämpning. Redan i dag finns i och för sig en del möjligheter härtill varför det för allmänheten knappast är obekant att en viss samverkan redan sker. Ett utökat och fördjupat samarbete skulle dock kunna leda till att socialtjänsten riskerar att i många situationer bli betraktad som polisens förlängda arm, vilket skulle urholka allmänhetens förtroende för socialtjänsten.

Måhända är situationen även på denna punkt olika beroende på om arbetet är inriktat på barn och ungdomar eller vuxna. Socialtjänstens arbete med barn och ungdomar behöver kanske inte misskrediteras så mycket om man i ett specifikt fall klargör för den unge att man fått information om att han eller hon på ett eller annat sätt har kontakt med våldsbejakande miljöer och att man beskriver vad ett engagemang i en sådan verksamhet skulle kunna innebära för den unge. Socialtjänstens uppgift att ge skydd åt barn och ungdomar är etablerad och erkänd sedan länge. Om däremot socialtjänsten tar kontakt med en vuxen person uteslutande på grundval av information (från polisen) om eventuella sympatier med våldsbejakande organisationer så skulle detta med säkerhet vara något som starkt rubbar, inte bara denna persons, utan också omgivningens förtroende för socialtjänsten.

De nu framförda principiella synpunkterna är viktiga att ha minnet när man tar ställning till förändringar i regelsystemet rörande sekretess mellan socialtjänsten och polisen.

2. Synpunkter på förslagen till lagändringar

2.1. Utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten till polisen (kap 8)

Under utredningens gång har en viss kartläggning skett av olika aktörers behov av förbättrade möjligheter att utbyta information inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Med stöd av bl a denna för utredaren många insiktsfulla resonemang om vilka konsekvenserna skulle bli om sekretessreglerna på detta område ändras. Resonemangen leder inte sällan utredaren till att avstå från att föreslå ändringar, ändringar som av någon samhällelig aktör (exempelvis polisen) setts som önskvärda men som ändå sammantaget bedömts medföra negativa konsekvenser.

Till dessa ställningstaganden hör bedömningarna att inte utvidga socialtjänstens återkopplingsmöjlighet till polisen i samband med orosanmälningar och att inte införa någon utökad möjlighet för socialtjänsten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om enskilda till polisen eller SÄPO i syfte att förebygga terrorism om det inte handlar om konkreta misstankar om brott. I det första fallet kan redan i dag socialtjänsten med stöd av 26 kap 9 a § OSL ge polisen viss återkoppling, en möjlighet som utredaren bedömer som tillräcklig. I det senare fallet skulle en bestämmelse om rätt för socialtjänsten att lämna information till polisen i och för sig kunna motiveras med att en ung person härigenom skulle kunna förhindras att så småningom hamna i kriminalitet. Bestämmelsen skulle emellertid även komma att gälla för vuxna och skulle då ha som främsta syfte att skydda samhället. Detta skulle utgöra ett avsteg från socialtjänstens uppdrag och normala arbete.

Med motivering att en bestämmelse om möjlighet för socialtjänsten att lämna uppgifter till polisen utan att det finns misstankar om brottslig verksamhet allvarligt skulle skada allmänhetens förtroende för socialtjänsten avvisar utredaren sålunda önskemålen om att införa en bestämmelse med detta innehåll. Institutionen för socialt arbete anser att utredarens resonemang kring dessa frågor är väl avvägda och delar ståndpunkten att inte införa en bestämmelse om detta.

De ändringar som utredaren däremot vill se genomförda gäller socialtjänstens möjligheter att lämna information till polisen och SÄPO vid begångna brott med anknytning till terrorism. Förslaget innebär här (se förslaget till 10 kap 23 a § OSL) att socialtjänstsekretessen inte ska utgöra hinder att uppgift som angår misstanke om begånget brott lämnas till polisen eller SÄPO om misstankarna gäller vissa specifika terroristbrott. De brott det handlar om är 1) terroristbrott enligt 2 § av den s k terroristbrottslagen (SFS 2003:148) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, 2) brott

enligt den s k finansieringslagen (SFS 2002:444) eller 3) brott enligt den s k rekryteringslagen (SFS 2010:299).

Eftersom förslaget i denna del handlar om informationslämnande på ett stadium när det finns konkreta brottsmisstankar delar institutionen för socialt arbete utredarens uppfattning att det är acceptabelt att socialtjänsten ges denna möjlighet (någon skyldighet är det inte fråga om). Socialtjänsten har förvisso en annan samhällsuppgift än polisen men förslaget ligger i linje med den nationella strategin enligt vilken alla samhällsorgan har skyldighet att bidra i arbetet med bekämpande av terrorism. Visserligen kan tveksamheter uppkomma huruvida misstankarna i ett konkret fall är tillräckligt starka för att ett informationslämnande ska kunna ske men misstankarna får förutsättas bli föremål för en noggrann bedömning som inte leder till ett slentrianmässigt informationsutlämnande. Utredarens förslag på denna punkt har med andra ord stöd av institutionen för socialt arbete.

2.2. Utlämnande av sekretessbelagd information från polisen till socialtjänsten (kap 7)

När det gäller polisens möjligheter att lämna sekretessbelagd information till socialtjänsten finns i dag tre möjligheter. För det första har polisen möjligheter till detta om man får den enskildes samtycke. Det kan exempelvis handla om s k återvändare, som polisen har kännedom om och som önskar att få hjälp och stöd från socialtjänsten efter hemkomsten till Sverige. Polisen kan då, om samtycke finns, informera socialtjänsten om vem den aktuella personen är. För det andra är polisen, i likhet med många andra samhällsinstitutioner, skyldig att med stöd av 14 kap 1 § SoL göra en orosanmälan till socialtjänsten om man anser att ett barn riskerar att fara illa och kan behöva insatser från socialtjänsten. En situation där detta skulle kunna vara fallet är att den unge av olika anledningar förefaller vara på väg att dras in i våldsbejakande miljöer. För det tredje har polisen möjlighet att med stöd av den s k generalklausulen i 10 kap 27 § Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ge information till socialtjänsten att en viss namngiven person har kontakt med våldsbejakande miljöer. Sekretessgenombrott kan enligt bestämmelsen ske om det är uppenbart att intresset av sådant genombrott har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Trots de tre nu nämnda möjligheterna föreslår utredaren att polisens möjligheter att lämna information till socialtjänsten ska utökas ytterligare. I en ny bestämmelse – 35 kap 10 c § OSL – föreslås att sekretessen vid polismyndigheten inte ska hindra att polisen, i syfte att förebygga terrorism, lämnar uppgift till en kommunal myndighet inom socialtjänsten som kan antas behöva uppgiften i sin verksamhet. En förutsättning för detta är att det inte med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

I dessa situationer anser institutionen för socialt arbete att utredaren inte har analyserat de faktiska förhållandena tillräckligt och institutionen avstyrker utredarens förslag i denna del. Orsakerna härtill är i huvudsak två.

För det första har utredaren inte tillräckligt analyserat vad socialnämnden kan respektive inte kan göra utifrån information som polisen lämnar med stöd av den föreslagna regeln. I den föreslagna bestämmelsen sägs att lättningen i sekretessen skulle gälla information som den kommunala socialtjänsten "kan antas behöva" i sin verksamhet. Som nämnts i avsnitt 1 ovan har socialtjänsten gentemot barn och ungdomar möjlighet att ingripa såväl med konkreta insatser i form av t ex omhändertagande som med insatser innebärande åsiktpåverkan via samtal. Dessa insatser kan säkerligen i många fall ge den unge ett skydd och förhindra att han eller hon dras in i våldsbejakande miljöer och insatserna kan med andra ord ses som ett effektivt bidrag från socialtjänstens sida i bekämpandet av terrorism.

Gentemot vuxna saknar emellertid socialtjänsten, som framhållits ovan, möjligheter att ingripa med konkreta insatser. Det socialtjänsten kan göra gentemot en vuxen person är att via samtal söka påverka dennes åsikter. Säger den enskilde nej till all kontakt med socialtjänsten kommer emellertid denna åsiktpåverkan inte till stånd. Får socialtjänsten uppgifter från polisen om att en viss individ eller vissa individer har en positiv inställning till våldsbejakande extremism men saknar samtidigt möjlighet att vidta konkreta insatser riskerar vi i stället att få något som skulle kunna ses som åsiktsregistrering. Att på detta sätt tillskapa någon form av åsiktsregistrering är naturligtvis oacceptabelt och förmodligen i strid med bestämmelsen i 2 kap 3 § Regeringsformen.

För det andra gör utredaren en otillräcklig analys av vilka konsekvenser det får för allmänhetens förtroende för socialtjänsten om en regel införs enligt vilken socialtjänsten kan få information från polisen. På ett förtjänstfullt sätt diskuterar utredaren risken med att socialtjänsten i ökad utsträckning ges möjligheter att lämna information till polisen. Väl så viktigt är emellertid att även mottagande av information från polisen i stor utsträckning kommer att vara komprometterande för socialtjänsten. Om det är uppenbart att uppgifter som socialtjänsten använder sig av i sitt arbete kommer från polisen är det stor risk att allmänheten kommer att uppfatta att det i realiteten handlar om ett ömsesidigt utbyte av information, dvs att information även lämnas från socialtjänsten till polisen.

Av de nu nämnda två orsakerna avstyrker institutionen för socialt arbete den föreslagna nya bestämmelsen i kapitlet om polisens sekretess (den föreslagna 35 kap 10 c § OSL). Socialtjänsten kan redan nu när det gäller barn och ungdomar få tillräcklig information från polisen via reglerna om

orosanmälan i 14 kap 1 § SoL och när det gäller vuxna ger den enskildes samtycke samt generalklausulen i 10 kap 27 § OSL polisen tillräckliga möjligheter att lämna information.

Mot generalklausulen har riktats invändningen att den bygger på att tillämparen ska göra en bedömning av om rekvisitet ”uppenbart” är uppfyllt. Detta påstås vara en svår bedömning, inte minst med tanke på bedömningen ofta ska göras av en enskild polisman i den första linjen. Rekvisitet ”inte olämpligt” i den föreslagna 35 kap 10 c § OSL skulle i detta sammanhang vara enklare att tillämpa och därför att föredra.

Institutionen för socialt arbete är emellertid av uppfattningen att rekvisitet ”inte olämpligt” öppnar risk för en slentrianmässig bedömning som gör att information kommer att lämnas över till socialtjänsten utan att det finns något egentligt behov. Rekvisitet ”uppenbart”, som finns i den nuvarande generalklausulen, framtvingar däremot den noggranna bedömning som måste ske i dessa mycket känsliga frågor. Tillämparen måste kort sagt känna sig övertygad om att intresset av sekretessgenombrott i det enskilda fallet väger väsentligt tyngre än värdet av respekt för individens integritet.

2.3. Avslutning

Den principiella inställningen hos institutionen för socialt arbete kan sammanfattas på följande sätt: Institutionen har inte något att erinra mot de sekretesslättnader som föreslås i de fall där det handlar om misstankar om begångna brott. Institutionen avstyrker däremot de ändringar som föreslås i fall där det enbart finns misstankar om sympatier med våldsbejakande extremism (men inga konkreta brottsmisstankar). Även om socialtjänsten som samhällsaktör ska medverka i arbetet mot terrorism, en ståndpunkt som institutionen delar, anser institutionen att lättnader i sekretessen i dessa senare fall innebär att skyddet för den enskildes integritet äventyras på ett icke godtagbart sätt och att därmed också att allmänhetens förtroende för socialtjänsten riskerar att rubbas i grunden.

Synpunkter från statsvetenskapliga institutionen

Utgångspunkter

Betänkandet föreslår förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bland annat Polismyndigheten och socialtjänsten i arbetet med att motverka terrorism. Syftet är att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte i detta arbete. De frågor som behandlas berör behovet av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten på ett enklare sätt än i dag kan lämnas ut till myndigheter och andra aktörer, till exempel skola och socialtjänst, som ett led i arbetet med att förebygga terrorism. Därutöver behandlas frågan om huruvida information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten i större omfattning än i dag, i syfte att förebygga terrorism, bör kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Förslag

Betänkandet föreslår att det införs ett sekretessbrytande undantag i förhållande till 35 kap. 1 § OSL för uppgiftslämnande som inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism sker till en kommunal myndighet inom socialtjänsten som kan antas behöva uppgiften i sin verksamhet, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Genom den föreslagna bestämmelsen utvidgas Polismyndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter till socialtjänsten om bland annat vuxnas kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism. (s 18) Därutöver föreslås en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL som medför att myndigheterna inom socialtjänsten får möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter som angår även misstankar om begångna brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen samt begången förberedelse och stämpling till terroristbrott enligt terroristbrottslagen till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. (s 20)

Bedömning

De föreslagna lättnaderna i sekretesslagstiftningen i syfte att förebygga terrorism innehåller känsliga och svåra avvägningar mellan viktiga intressen som står mot varandra. Å ena sida är förebyggandet och bekämpandet av terrorism ett viktigt samhällsligt intresse. Å andra sidan ligger det ett starkt demokratiskt värde i värnandet av den enskildes integritet. Varje enskild åtgärd som syftar till att stärka statens och medborgarnas säkerhet måste därför noga prövas i förhållande till integritetsproblematiken. Inskränkningar i sekretesslagstiftningen måste ske med stor försiktighet.

De förändringar som här föreslås är små och väl avgränsade. De kan i sig inte anses vara ett så starkt hot mot den enskildes integritet att de bör avfärdas. Men det finns en risk för en utveckling där varje enskilt steg i en lagstiftningsprocess inte utgör en allvarlig integritetskränkning, men där resultat på sikt blir ett samhälle där den enskildes integritet är betydligt mer utsatt än vad den är i dag. Ur ett

demokratiperspektiv bör enskilda lagförslag därför inte bara utvärderas i sig, utan även relateras till samhällsutvecklingen ur ett mer långsiktigt perspektiv.

Med denna reservation anser statsvetenskapliga institutionen ändå att de föreslagna åtgärderna är rimliga och kan genomföras.

Synpunkter från företagsekonomiska institutionen och förvaltningshögskolan

Företagsekonomiska institutionen och förvaltningshögskolan meddelar att de ställer sig bakom förslagen i betänkandet.

Handläggning av remissen

Göteborgs universitet gav uppdraget att svara på remissen till Samhällsvetenskapliga fakulteten. Samhällsvetenskapliga fakulteten har skickat ut promemorian för synpunkter till samtliga institutioner vid fakulteten samt till Handelshögskolan. Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap samt juridiska institutionen samt har meddelat ansvarig handläggare att de inte har några synpunkter att framföra. Synpunkter har inkommit från förvaltningshögskolan, företagsekonomiska institutionen, institutionen för socialt arbete samt statsvetenskapliga institutionen. Synpunkterna från institutionen för socialt arbete har beretts av docent Gustav Svensson och synpunkterna från statsvetenskapliga institutionen har beretts av professor Ulf Bjereld.



Malin Broberg

Dekan

Göteborgs Universitet

Samhällsvetenskapliga Fakulteten