

# **Utveckling av arbetet mot politiskt motiverad brottslighet**

Regeringsuppdrag Ju2017/08661/PO

# Innehåll

Inledning.....	3
Metod .....	3
Definitioner .....	4
Grundläggande utgångspunkter för förslagen .....	4
Hur ser problembilden ut?.....	4
Hur ser ansvarsfördelningen mellan myndigheterna ut? .....	6
Hur bedrivs arbetet idag och hur har det utvecklats? .....	7
Hur kan arbetet stärkas ytterligare?.....	10
1. Utvecklad förmåga till gemensam ledning och styrning.....	10
2. Utvecklad förmåga att gemensamt bearbeta och analysera underrättelser .....	11
3. Utvecklad förmåga att utreda och lagföra .....	11
4. Utvecklad förmåga att stödja det förebyggande arbetet .....	12
Stärkt samverkan med andra myndigheter och aktörer i samhället.....	13
Samverkan med kommunerna .....	13
Samverkan med landstingen.....	14
Förbättrad avhoppbarverksamhet .....	14
Åtgärder och insatser inför valrörelsen 2018 .....	14
Sveriges säkerhet.....	14
Skyddet av yttrandefriheten.....	15
Säkerställa medborgarnas trygghet i samband med möten och demonstrationer .....	15
Säkerställa alla medborgares möjlighet att delta i valen .....	15
Reduktion av hotaktörer .....	16
Säkerställa skyddet för centrala statsledningen.....	16

## Inledning

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har fått ett gemensamt regeringsuppdrag beträffande "[...] att stärka arbetet med att förebygga, förhindra, försvåra och hantera höger- och vänsterextremistisk brottslighet" då "en förutsättning för ett väl fungerande, tryggt och demokratiskt samhälle är att det finns förmåga att motverka hatbrott, våldsbejakande extremism och andra former av hot mot vårt öppna samhälle". Mot bakgrund av de erfarenheter som dragits i hanterandet av flera händelser i närtid, med koppling till politiskt motiverad brottslighet, ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (myndigheterna) se över hur samarbetet kan stärkas, utifrån:

- Redogöra för åtgärder som respektive myndighet vidtar för att stärka arbetet
- Redovisa hur det myndighetsgemensamma arbetet kan utvecklas
- Föreslå hur samverkan med andra myndigheter och aktörer i samhället kan stärkas
- Särskilt redogöra för åtgärder och insatser inför valrörelsen 2018

Hotet från våldsbejakande extremistmiljöer har ökat de senaste åren. På några år har antalet individer i de våldsbejakande extremistmiljöerna ökat kraftigt. I nuläget är hotet störst från den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön. Under de två senaste åren har emellertid antalet aktiviteter i vit-makt-miljön varit påfallande många och flera grova brott har begåtts. Vit makt-miljöns tillväxt och aktivitetsnivå har därutöver en mobiliserande effekt på den autonoma miljön varför det, tillsammans med den autonoma miljöns egen agenda, befaras bidra till att öka hotet framöver.

De politiska extremistmiljöernas verksamhet sträcker sig över flera områden. Verksamheten innefattar både lagliga och olagliga aktiviteter som dock har det gemensamt att de syftar till att försvaga och ytterst försöka avskaffa det demokratiska styrelseskicket. Den lagliga verksamheten handlar primärt om att sprida antidemokratiska idéer och försöka rekrytera personer till miljöerna. När det gäller den brottsliga verksamheten handlar det om många olika typer av brott, till exempel författningsshotande brott, brott mot den allmänna ordningen och hatbrott.

Problembilden skär således över flera ansvarsområden och organisatoriska gränser hos myndigheter, kommuner och andra samhällsaktörer. För att möta hotet från extremistmiljöerna krävs därför arbete från ett stort antal aktörer i nära samverkan. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har under de senaste åren utvecklat sin samverkan på ett betydande sätt och även samverkan med andra aktörer har utvecklats. Detta arbete har också givit resultat<sup>1</sup>. Givet hotbilden finns det anledning att fortsätta utveckla arbetet mot extremistmiljöerna enligt den strategi som visat sig effektiv, dvs. utveckla samverkan.

## Metod

Detta förslag har utarbetats genom beskrivning och analys i tre steg. Det första steget beskriver problembilden av hotet som myndigheterna har ansvar för att bedöma och motverka. Denna beskrivning vilar på lång erfarenhet av arbete med hotet. Det andra steget fokuserar på ansvarsfördelningen och arbetet mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Ansvarsfördelningen beskrivs utifrån en genomgång av olika dokument<sup>2</sup> som klargör myndigheternas ansvarsområde och arbete, samt utifrån kompletterande intervjuer om hur samverkan har utvecklats de senaste åren.

---

<sup>1</sup> Exempelvis i hanterandet av ordningsstörningar, lagföring genom ökad underrättelse- och förundersökningssamordning, men även mer strukturerad samverkan med t.ex. Skatteverket, EBM, Försäkringskassan.

<sup>2</sup> Exempelvis; polislagen, förordning om instruktion för Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten, olika överenskommelser mellan myndigheterna.

Det tredje steget beskriver hur arbetet kan stärkas ytterligare. Genom en workshop ringades ett antal utvecklingsområden i myndigheternas samverkan in, samt därtill hörande åtgärder myndigheterna kan vidta för att stärka arbetet. Dessutom har ett antal intervjuer genomförts om hur arbetet mellan myndigheterna har utvecklats och hur det kan vidareutvecklas. Slutsatserna i rapporten baseras på en samstämmig bild, utifrån såväl intervjuer som workshop, från personer med lång beprövad erfarenhet och stor kunskap om dels hotet, dels hur samarbetet mellan myndigheterna har varit, är idag och kan bli framöver.

## Definitioner

Med en *våldsbejakande extremistmiljö* avses här en samling individer, nätverk och organisationer som hålls samman genom ideologiska föreställningar som är antidemokratiska i den bemärkelsen att ideologin bejakar och legitimerar våld, och andra brott, som medel för att förverkliga ideologiska mål. De ideologiska föreställningarna är således antidemokratiska i dubbel bemärkelse. För det första anses demokrati inte som ett legitimt styrelseskick och för det andra anses brott som ett legitimt sätt att avskaffa demokratin. Konkret betyder det att grunden i de ideologiska föreställningarna som håller samman miljöerna är att demokratin inte ska avskaffas med demokratiska medel inom det demokratiska systemet utan genom brott. *Ideologiskt motiverade brott* är de brott som begås inom en våldsbejakande extremistmiljö och de kan vara både politiskt eller religiöst motiverade. Med *politiskt motiverad extremism* avses våldsbejakande extremistmiljöer som har en politisk ideologisk grund snarare än exempelvis en religiös<sup>3</sup>. *Brottsaktiv inhemsk extremism* definieras här som individer, nätverk och organisationer som planerar eller begår ideologiskt motiverade brott. Individer, nätverk och grupper vars ideologiska brottslighet i huvudsak sker utomlands ingår inte i begreppet brottsaktiva inhemska extremistmiljöer.

I denna rapport används begreppet våldsbejakande extremistmiljö (extremistmiljö) således för alla typer av våldsbejakande extremism. Begreppet politiskt motiverade extremistmiljöer används för de miljöer som har en politisk ideologi, primärt vit makt-miljön och den autonoma miljön. Brottsaktiv inhemsk extremism används enbart i koppling till den överenskommelse som reglerar samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och definieras här för tydlighetens skull.

## Grundläggande utgångspunkter för förslagen

De förslag på åtgärder som syftar till för att stärka arbetet vilar på några grundläggande antaganden. När det gäller myndigheternas förutsättningar utgår förslagen från gällande ansvarsfördelning, regelverk och resurs. När det gäller själva arbetet med att motverka politisk extremism är utgångspunkten för förslagen att det är den totala problembilden som dessa aktörer genererar som ska stå i fokus, inte myndigheternas ansvarsfördelning eller organisatoriska gränser.

## Hur ser problembilden ut?

Extremistmiljöerna förespråkar ”alla till buds stående medel”, ”gör vad du kan med de medel du har där du är” och ”kampen i vardagen” för att ändra samhällsordningen och ersätta den nuvarande

---

<sup>3</sup> Att särskilja den politiska extremismen från den religiösa är dock aningen missvisande. Bland annat eftersom flera aktörer, inom det som vanligtvis betraktas som religiös extremism, menar att religion och politik inte kan skiljas åt, något som illustreras av den målsättning de har och den verksamhet de bedriver. De politiska och de religiösa extremistmiljöerna porträtteras ofta som varandras motsatser, men har också flera likheter och agerar på liknande sätt, även om tyngdpunkten på vilka aktiviteter som förordas och med vilken frekvens de genomförs varierar.

demokratien med ett annat styrelseskick. Det innebär att aktörernas verksamhet omfattar en mängd olika aktiviteter och att det inte finns någon motsättning mellan att exempelvis verka på demokratisk väg inom ramen för politiska församlingar och samtidigt begå eller förespråka grova våldsbrott.

Extremistmiljöerna är reaktiva så till vida att de agerar i frågor de upplever att det finns ett stöd för. Tillsammans med ambitionen att få fler anhängare och nå ut med sitt budskap innebär det att aktivitetsnivån ökar under valår. Det beror i sin tur bland annat på att debatten ofta blir mer polariserad under valår, att förtroendevalda blir mer synliga och att valrörelsen utgör en kuliss mot vilken aktörernas budskap kan förstärkas.

Verksamheten kan delas in i direkta och indirekta aktioner där det förstnämnda syftar till att åstadkomma omedelbar förändring, t.ex. få någon att "hoppa av"/lämna sitt politiska engagemang, fatta beslut i en viss riktning, avstå från att ta ett ärende eller engagera sig i en viss fråga. De indirekta aktionerna syftar till att få upp ett ämne på dagordningen, vinna gehör för en viss fråga och på så sätt förmå samhällsföreträdare att agera i linje med aktörernas målsättning. Oavsett typ, är föremålen för aktionerna såväl förtroendevalda och myndighetsföreträdare, som meningsmotståndare i de motsatta extremistmiljöerna och enskilda individer som tar ställning i en viss fråga eller förespråkar en viss ståndpunkt. Även personliga företräden så som etnicitet, trosuppfattning eller sexuell läggning utgör skäl för extremistmiljöernas intresse med brott som skulle kunna rubriceras som hatbrott som följd.

Extremistmiljöernas verksamhet kan också delas in i en icke-brottslig och en brottslig del. Till den förstnämnda hör protestaktioner, propagandaspridning och ideologisk skolning. Syndabocker pekas ut och uppmaningar till riktade aktioner görs på sådant sätt att de undkommer lagföring som anstiftan till brott. I denna aktivitetskategori ryms också sociala aktiviteter med inslag av olika typer av förberedelser till handgripliga aktioner, t.ex. kampsportsträningar, övningar med kniv, skolning i hur aktörerna ska undkomma lagföring och resor i syfte att öka (den taktiska) förmågan att angripa motståndare (och polis) vid och genom våldsamma upplopp och konfrontationer. Den ordningsstörande verksamheten uppstår som ett resultat av – och är på många sätt också en del av – aktörernas ambition att hindra en grupp eller organisation från att manifesteras sin åsikt och föregås ofta av en viss planering.

Det finns flera exempel på att aktörerna har avsikt och förmåga att begå brott som skulle utgöra terrorattentat, men merparten av de brott som begås är av sådan karaktär att de enskilt inte når så högt på straffskalan (t.ex. misshandel, hot, trakasserier, skadegörelse, våldsamt upplopp och förtal). Brotten begås dock systematiskt mot en och samma (typ av) måltavla i syfte att påverka beslutsfattandet och myndighetsutövningen, samt att diktera villkoren för vem och vilka som ska få höras och synas i den offentliga debatten. Vanligt förekommande är s.k. bostadsattacker som ofta är ett resultat av extremistmiljöernas kartläggande verksamhet och som omfattar allt från anlagda bränder till skadegörelse och klotter. Den kartläggande verksamheten är också en grund för det våld mot person som aktörerna utövar, oftast mot varandra och i anslutning till offentliga aktiviteter, men även i privata sammanhang.

Det ska dock poängteras att brott inte alltid är nödvändigt. Aktörernas skrämselkapital och "starka varumärke" innebär att anspelningar på den upplevda hotbilden, t.ex. genom markerad närvaro och uppsökande verksamhet, i både privata och officiella sammanhang och s.k. uthängningar på Internet och i bostadsområden, ofta är tillräckliga för att påverka i önskad riktning.

Sammantaget handlar problematiken kring extremistmiljöerna om att en stor variation och mängd av uttryck tillsammans ska bidra till att systematiskt ifrågasätta och förändra den demokratiska ordningen. Då uttrycken består av allt från icke-brottsliga handlingar till grova våldsbrott fodras ett

flexibelt förhållningssätt för att kunna motverka extremistmiljöerna i deras brottslighet, tillväxt och radikaliserings, framförallt under valår då aktivitetsnivån ökar.

## Hur ser ansvarsfördelningen mellan myndigheterna ut?

Polislagen, polisförordningen och förordningarna med instruktion för Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten är de lagar och förordningar som i huvudsak reglerar myndigheternas arbete och samverkan.

I polislagen regleras myndigheternas samverkan sinsemellan och med andra myndigheter, som exempelvis Åklagarmyndigheten och socialtjänsten, i den mån verksamheterna berörs av polisverksamheten.<sup>4</sup>

Utöver polislagen finns kompletterande bestämmelser om samarbete mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I förordningarna med instruktion för Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten beskrivs att grunden för samverkan mellan myndigheterna ska ske i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Myndigheterna har mandat att i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning sinsemellan. I de fall sekretess inte hindrar, ska Säkerhetspolisen upplysa Polismyndigheten om förhållanden som kan ha betydelse för dess verksamhet.<sup>5</sup>

I samband med omorganiseringen av polisen 2015 separerades Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Ombildningen medförde att vissa frågor om samarbetet behövde regleras ytterligare, vilket gjordes i bl.a. föreskrifter, interna styrdokument och överenskommelser. En ramöverenskommelse slöts mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Under ramöverenskommelsen sorterar ett antal bilagor för olika delar av samverkan.<sup>6</sup>

Bilaga A4<sup>7</sup>, inom operativ samverkan, handlar om hur myndigheterna ska samverka i arbetet mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer och är den överenskommelse som närmast specificerar hur samverkan för motverkande av politiskt motiverad brottslighet ska bedrivas. Överenskommelsen i bilaga A4 omfattar samarbetet mellan myndigheterna när det gäller underrättelsearbete, brottsförebyggande åtgärder och utredningsarbete. Ansvar delas upp i myndighet med huvudansvar eller myndighet som stöttar beroende på uppdrag och metod. I huvudansvaret ingår att beskriva behovet av stöd från den andra myndigheten.

Överenskommelse A4 omfattar samarbete mellan myndigheterna när det gäller underrättelsearbete, brottsförebyggande åtgärder och utredningsarbete för brottslig verksamhet som har koppling till brottsaktiva inhemska extremistmiljöer. När det gäller *underrättelsearbete* är Säkerhetspolisen ansvariga för att årligen, nedbrutet på regional nivå, leverera en nationell hotbild avseende brottsaktiva inhemska extremistmiljöer. I enlighet med den rapporterar och delger sedan myndigheterna regelbundet information. Polismyndigheten ansvarar för underrättelsearbete inför ordningsstörningar. När det gäller *brottsförebyggande åtgärder* utgår ansvarsfördelningen från de brott som respektive myndighet har ansvar för. Säkerhetspolisen ansvarar för att vidta brottsförebyggande åtgärder mot sådan brottslighet eller brottslig verksamhet som har koppling till brottsaktiva inhemska extremistmiljöer - mer specifikt inom brottskategorierna högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet och

<sup>4</sup> Polislag (1984:387), Svensk författningssamling 1984:387.

<sup>5</sup> Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, samt förordningarna (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

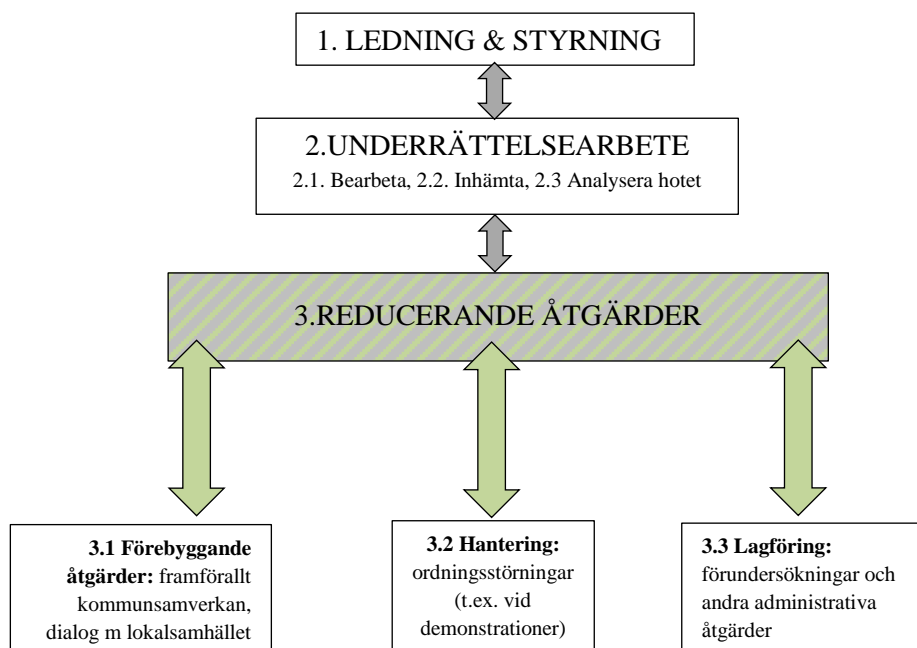
<sup>6</sup> Ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om samarbete i vissa frågor, 2015-01-01. Dnr A002.347.2015.

<sup>7</sup> Överenskommelse A4 rörande arbete mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer, 2015-01-01. Dnr A002.347/2015.

allmänfarliga brott där syftet är att framkalla fara för rikets säkerhet eller där våld, hot och tvång använts för politiska syften. Polismyndigheten ansvarar för att vidta brottsförebyggande åtgärder för övriga brott. För *utredningsarbetet* gäller i stort sett samma principer för ansvarfördelningen som för de brottsförebyggande åtgärderna i överenskommelsen. Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda och beivra brotten som faller under Säkerhetspolisens ansvar och Polismyndigheten för övriga brott. Brottsom upptäcks av den bistående myndigheten överlämnas.

## Hur bedrivs arbetet idag och hur har det utvecklats?

Arbetet med att motverka extremism kan beskrivas utifrån följande huvudprocesser som i sin tur kan delas in i ett antal delprocesser (se modell 1 nedan).



Modell 1: Modell över huvud- och delprocesser för samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Den första huvudprocessen är ledningen och styrningen av arbetet. Säkerhetspolisens styrning utgår från en nationell bedömning av hot och sårbarheter där hotet, skyddsvärdena och sårbarheterna från alla verksamhetsområden beskrivs och analyseras. Denna bedömning kompletteras med nationella och regionala bedömningar av hotet från de olika extremistmiljöerna. Utifrån denna bild av hotet, och givet tillgängliga resurser, utarbetas en strategi för hur olika hot ska bemötas och skyddsvärden skyddas. Denna årliga operativa inriktning initieras från myndighetsledningsnivå och bryts sedan ner på alla ledningsnivåer i organisationen. Inriktningen omfattar dels vilken information som ska inhämtas och förädlas inom ramen för underrättelsearbetet, dels lämpliga typer av insatser som utifrån underrättelsearbetet ska reducera hotet.

Polismyndighetens styrning utgår från den lokala lägesbilden som tas fram i varje lokalpolisområde. Det är utifrån de lokala problemen i lägesbilden som lokalpolisområdet planerar sin verksamhet. För att underlätta för lokalpolisområdet har Polismyndigheten nationellt prioriterat ett antal brottsområden som ska prioriteras, däribland våldsbejakande extremism. Dessa brottsområden ska prioriteras när de lokala lägesbilderna analyseras, och utifrån analysen planeras Polismyndighetens arbete lokalt.

Aggregerade lägesbilder utgör grunden för hur andra nivåer inom Polismyndigheten använder sina resurser, även de med hänsyn tagen till den nationella prioriteringen.

De sista åren har det tagits flera utvecklande steg när det gäller ledning och styrning. Myndigheterna ger varandra möjlighet att ge synpunkter på respektive myndighets årliga operativa inriktningar rörande extremistmiljöer. Säkerhetspolisen har också blivit inbjuden och medverkar som adjungerad i Polisens nationella operativa ledningsgrupp och deltar också regelbundet i de regionala operativa ledningsgrupperna. Myndigheterna medverkar också i, samt har fördjupat samarbetet kring, de ledningsforum som styr det myndighetsövergripande arbetet mot organiserad brottslighet, där det nu finns möjlighet att föra in även denna typ av aktörer. Även samverkan kring ledning och styrning av s.k. särskilda händelser har utvecklats betydligt med gemensamma övningar och deltagande i varandras kommenderingar på olika nivåer.

Den *andra huvudprocessen* består av *underrättelsearbete*. Ett arbete som är helt centralt i bekämpning av all organiserad och allvarlig brottslighet där hotaktören vidtar långtgående åtgärder för att dölja den brottsliga verksamheten. Säkerhetspolisen bedriver, och har under mycket lång tid bedrivit, ett brett underrättelsearbete mot de politiska extremistmiljöerna för att upptäcka och förhindra hot mot rikets säkerhet. De senaste åren har våldsbejakande extremism blivit en viktig del också av Polismyndighetens underrättelseverksamhet, där Polismyndigheten arbetar brett för att upptäcka och förhindra framför allt lokala och regionala hot. Den första delprocessen av detta arbete är inhämtning. Konkret inhämtas information bl.a. genom öppen och dold personbaserad inhämtning, inhämtning på internet, fysisk spaning, samt genom samverkan med andra myndigheter. Till detta kommer information inhämtad genom tvångsmedel inom ramen för förundersökningar. Den andra delprocessen inom detta område utgörs av bearbetning. I denna delprocess tillgängliggörs och bryts den inhämtade informationen ned i en databas. Detta för att göra det möjligt att se samband och möjliggöra analys som är nästa delprocess. I analyssteget, den tredje delprocessen, produceras underlag för olika typer av insatser som syftar till att reducera identifierade hotaktörers avsikt eller förmåga att begå brott.

Arbetet inom den andra huvudprocessen har utvecklats de senaste åren. Framförallt genom att bättre verktyg och arbetsmetoder, för att analysera den inhämtade informationen, har utvecklats. Detta har resulterat i att betydligt fler och bättre underlag för olika reducerande insatser har tagits fram och delgivits. Inte minst har delgivningen till Polismyndigheten ökat. Konkret delger Säkerhetspolisen nu omfattande regionala lägesbilder som beskriver vilka nätverk som finns i varje region, hur de hänger ihop och vilken brottslig verksamhet de ägnar sig åt. Denna delgivning kompletteras med löpande underrättelser om individer och händelser. Utvecklingen har därutöver förstärkts av att regelverk på olika nivåer har förändrats, bl.a. genom att nya sekretessbrytande bestämmelser infördes vid polisorganisationen. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller också en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att det i vissa fall är rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om ” det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.”<sup>8</sup> I denna kontext kan de pågående förändringarna i Säkerhetspolisens brottsdatalog vara betydelsefulla – de innebär konkret att Polismyndigheten kan beviljas direktåtkomst till delar av Säkerhetspolisens information.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> 10 kap OSL § 2, 27, 28. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

<sup>9</sup> I förarbetena till förändringen av Säkerhetspolisens brottsdatalog har detta uppmärksammats och där förordas att Säkerhetspolisen bör tillhandahålla direktåtkomst för viss information till Polismyndigheten. Detta skulle kunna innebära att Polismyndigheten lättare skulle kunna få ta del av information om personer som eventuellt utgör ett säkerhetshot och/eller andra företeelser som de bör vara vaksamma på. Detta skulle potentiellt kunna få effekter för underlättande av personskyddsarbetet eller ökade förutsättningar för samarbete om hotnivån förändras, exempelvis inom författningsskyddet och på utlännings- och medborgarskapsområdet. Polismyndigheten har dock inte behov av



I den nya polisorganisationen har uppgifterna för Polismyndighetens underrättelsetjänst förändrats och vidgats. Underrättelsetjänsten förser idag lokalpolisområdena med information om de politiskt motiverade extremistmiljöerna till den lokala lägesbilden. Denna information genereras både från Polismyndighetens egen inhämtning och genom det samarbete som Polismyndigheten har med Säkerhetspolisen. Polismyndighetens underrättelsetjänst bearbetar och analyserar informationen som genereras inom Polismyndigheten. Informationen delges därefter Polismyndighetens olika nivåer, samt Säkerhetspolisen.

Den *tredje huvudprocessen* består av att underrättelsearbetet omsätts i olika typer av *åtgärder som reducerar* hotet från extremistmiljöerna. Denna huvudprocess kan delas in i ett antal olika typer av reducerande åtgärder. Den första delprocessen består av det *förebyggande arbetet* som syftar till att förhindra miljöernas arbete med att radikaliserar framförallt ungdomar. Huvudansvaret för det förebyggande arbetet ligger på kommunerna. Inom ramen för den kommunala samverkan stöder Polismyndigheten arbetet då flertalet lokalpolisområden och polisområden idag samarbetar med kommunerna. Samverkan mellan Polismyndigheten och kommunen regleras genom samverkansöverenskommelser som i sin tur baseras på lokala problembilder. I förebyggandet av våldsbejakande extremism ansvarar Säkerhetspolisen för att kontinuerligt bearbeta underrättelseinflödet i syfte att lyfta fram konkreta hot. Detta görs exempelvis genom att Säkerhetspolisen bidrar med information i de lokala problembilderna genom de regionala underrättelsebilderna. Polismyndigheten vidtar därefter brottsförebyggande åtgärder mot namngivna individer. På flera platser har Polismyndigheten och kommunen exempelvis skapat forum för att hantera personer på väg in i, eller ut ur, kriminalitet, däribland även våldsbejakande extremism. Säkerhetspolisen bidrar även löpande med kunskap som främjar det förebyggande arbetet och delar huvudsakligen informationen till och via Polismyndigheten. Även orosanmälningar som görs enligt socialtjänstlagen är en del av detta arbete.

Vidare arbetar Polismyndigheten förebyggande genom att upprätthålla dialog med olika delar av samhället. Nationella operativa avdelningen (NOA) har tagit fram stöd i det förebyggande arbetet för att tillsammans med andra aktörer öka tilliten, förtroendet och stärka medborgarnas koppling till de demokratiska spelreglerna, i syfte att motverka radikaliserings. Polismyndigheten har exempelvis stärkt sin samverkan med olika trossamfund och med olika grupper som ofta utsätts för hatbrott, forum där säkerheten för journalister, författare och konstnärer diskuteras etc.

Den andra delprocessen består av det arbete som Polisen bedriver med att *upprätthålla den allmänna ordningen*. I hanterandet av exempelvis ordningsstörningar måste balans, mellan dels skyddet av de demokratiska rättigheterna, dels bekämpandet av de brott som blir följden av stora ordningsstörningar, upprätthållas. Sedan toppmötet i Göteborg 2001 har Polismyndigheten utarbetat ett nytt sätt att hantera folksamlingar i samband med opinionsyttringar. Polismyndigheten arbetar medvetet både vid demonstrationer och till vardags med att minska risken för att Polismyndighetens handlingar leder till ökad radikaliserings. Polismyndigheten har också på ett betydande sätt stärkt sin förmåga att möta olika sorters terrordåd. Polismyndighetens arbete med att upprätthålla den allmänna ordningen och hantera terrorbrott är idag väl utvecklade. Säkerhetspolisen bidrar med underrättelseinhämtning och analys inom detta område för att underlätta dimensioneringen av Polismyndighetens insatser och utveckling, men också i att stödja det operativa arbetet med underrättelseinhämtning.

---

att ta del av information från Säkerhetspolisen genom direktåtkomst i alla sina verksamhetsgrenar (SOU 2017: 74 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*).

Den tredje delprocessen utgörs av att *utreda och lagföra individer* inom extremistmiljöerna för olika brott, samt att vidta *administrativa åtgärder för att reducera hotet*. Individerna inom dessa miljöer är brottsaktiva och möjliga att lagföra för allt från terrorbrott eller andra grova politiskt motiverade brott, allvarliga hatbrott till mindre allvarliga brott som inte är politiskt motiverade. Att förhindra och lagföra individer som begår väldigt allvarliga brott som sprängattentat är givetvis av avgörande betydelse, men även arbetet mot hatbrott är centralt. För att undvika ökad polarisering är det viktigt att Polismyndigheten upptäcker och utreder brott med ideologiska motiv, exempelvis hat- och demokratibrott. Lagföring skickar signaler om vad som är oacceptabla handlingar till både de som begår och de som utsätts för brott. För att ytterligare stärka denna förmåga har Polismyndigheten inrättat särskilda hat- och demokratibrottsgrupper i storstadsregionerna och särskilda hat- och demokratibrottsutredare i de övriga polisregionerna. Dessutom har Polismyndigheten tagit fram en utbildning för samtliga polisanställda som syftar till att öka deras förmåga att identifiera sådana brott.

## Hur kan arbetet stärkas ytterligare?

Arbetet som bedrivs för att motverka våldsbejakande extremism är omfattande och har utvecklats på ett betydande sätt de senaste åren. Inom ramen för detta uppdrag har ett antal nya utvecklingsmöjligheter emellertid identifierats. Åtgärderna för att ytterligare förstärka arbetet sträcker sig genom hela processen från ledning och styrning, via förbättringar av underrättelsearbetet till arbetet med att reducera hotet. I modell två nedan illustreras hur åtgärderna förhåller sig till hela processen.

### 1. Utvecklad förmåga till gemensam ledning och styrning

Ledningen och styrningen har, som beskrivits ovan, utvecklats på ett betydande sätt de senaste åren, inte minst genom närmare samverkan i både praktik och teori. Det finns idag en nära samverkan kring de hotbilder och strategier som myndigheterna tar fram. Det finns dock fortfarande betydande utvecklingspotential när det gäller gemensamhet avseende bild av det sammantagna hotet från miljöerna, strategi för hur hotet ska mötas och plan för vilka aktiviteter som ska vidtas när och av vilken myndighet. En åtgärd för att stärka arbetet mot politiska extremistmiljöer är därför att myndigheterna inom ramen för sina interna styrnings- och ledningsprocesser inför 2019:

- Tar fram en gemensam bild av det totala hotet från de politiskt motiverade extremistmiljöerna.
- Utifrån denna hotbild utvecklar en gemensam strategi och målsättning för att möta det totala hotet.
- Bryter ner strategin i en årlig planering av det arbete som ska genomföras där det klagörs vad som ska göras av vem och när.
- Löpande följer upp det gemensamma arbetet och utvärderar både strategin och arbetet med att genomföra strategin.

Denna åtgärd innebär en viss kostnad i termer av att arbetet som bedrivs idag måste samordnas på ett annat sätt. Konkret kommer det att krävas lite mer tid för samverkan och för att hantera en viss ökning av komplexiteten i lednings- och styrningsarbetet. Effekterna i termer av att arbetet mot extremistmiljöerna skulle förbättras bedöms dock vida överstiga denna kostnad. De positiva effekterna skulle uppstå genom att det, utifrån en gemensam hotbild och ansvar för hela hotbilden, skulle bli möjligt att få en bättre uppfattning av det totala hotet och utnyttja myndigheternas sammantagna förmåga mycket effektivare. Om ett problem gemensamt identifieras och det från början klarlagts varför, när och hur olika resurser som myndigheterna förfogar över ska bidra till att nå det gemensamma målet så är det lättare att åstadkomma den planerade operativa effekten. Konkret blir det

möjligt att skapa en gemensam arbetsrytm där arbetet samordnas efter gemensamma mål. Det ökar också drivkraften i samverkan och det gemensamma ansvaret över organisationerna. Kort sagt samverkan i arbetet skulle stärkas betydligt om arbetet utgick från en gemensam hotbild, gemensam strategi för hur hotet ska mötas och gemensam operativ planering som visar hur strategin ska genomföras.

## *2. Utvecklad förmåga att gemensamt bearbeta och analysera underrättelser*

Delgivning av underrättelseinformation mellan myndigheterna är idag omfattande. Informationen görs också idag tillgänglig elektronisk på ett sätt som gör att den snabbt når alla som har behov av den. Arbetet med att bearbeta informationen i databaser sker dock separat på myndigheterna. Denna ordning är det normala förfaringssättet även för andra myndigheter som samverkar kring ett gemensamt problem. Arbetssättet innebär dock ett visst merarbete avseende att tillgängliggöra, bryta ner och bearbeta informationen. Ett större problem är emellertid att myndigheternas förmåga att snabbt se relevanta sammanhang och göra analyser försämras. Detta är en konsekvens av att långt ifrån all information som inhämtas eller finns tillgänglig delas, då det dels inte är tydligt att den är av betydelse initialt, dels att det kräver resurser och tid att dela information. Dessutom tar det tid från det att underrättelser delats till att de finns tillgängliga i en databas. En åtgärd för att stärka arbetet mot extremistmiljöer är därför att:

- Myndigheterna djupare undersöker förutsättningarna av att inrätta en gemensam uppgiftssamling och potentiella effekter av en sådan uppgiftssamling gentemot andra alternativ, som exempelvis direktåtkomst i delar av informationssystem.

Det finns en rad utmaningar i detta sammanhang både avseende juridik, teknik och arbetsprocesser, varför en grundlig analys av för- och nackdelar måste genomföras.

## *3. Utvecklad förmåga att utreda och lagföra*

När det gäller utredning och lagföring för de allvarligaste brotten finns det en väl fungerande koppling mellan utredningsarbetet och underrättelsearbetet. Detsamma gäller för underrättelsearbetet och arbetet med ordningsstörningar. Anledningen till att kopplingen mellan underrättelser och reducerande åtgärder fungerar inom dessa områden är att det finns tydliga avsättningsytor i form av mottagare för underrättelserna som har kompetensen att omsätta underrättelser till reducerande åtgärder.

När det gäller mindre allvarliga brott finns betydande utvecklingspotential mellan utredningsarbetet och underrättelsearbetet. Detta gäller dels förmågan att fånga ärenden i strömmen av befintliga förundersökningar genom prioritering och samordning, dels arbetet med att bygga ärenden genom att inleda förundersökningar utifrån underrättelseinformation. Effekten av detta är att potentialen i det omfattande underrättelsearbetet som bedrivs inte realiseras när det gäller reducerande åtgärder i form av utredning och lagföring. Därför är det viktigt att utveckla förmågan att:

- Säkerställa prioritering och samordning av förundersökningar mot brottsaktiva extremister.
- Genomföra ett pilotprojekt med en gemensam aktionsgrupp där resurs och kompetens för att omvandla underrättelsearbetet till förundersökningar, brottsförebyggande åtgärder och administrativa åtgärder finns representerade. Projektet utvärderas ett år senare.

Extremisternas brottsaktivitet handlar, som beskrivet i problembilden, om en stor variation av brott avseende allvarlighetsgrad, komplexitet och geografisk spridning. En effektiv förundersökningssamordning handlar om att samordna brotten för att kunna bygga ärenden mot

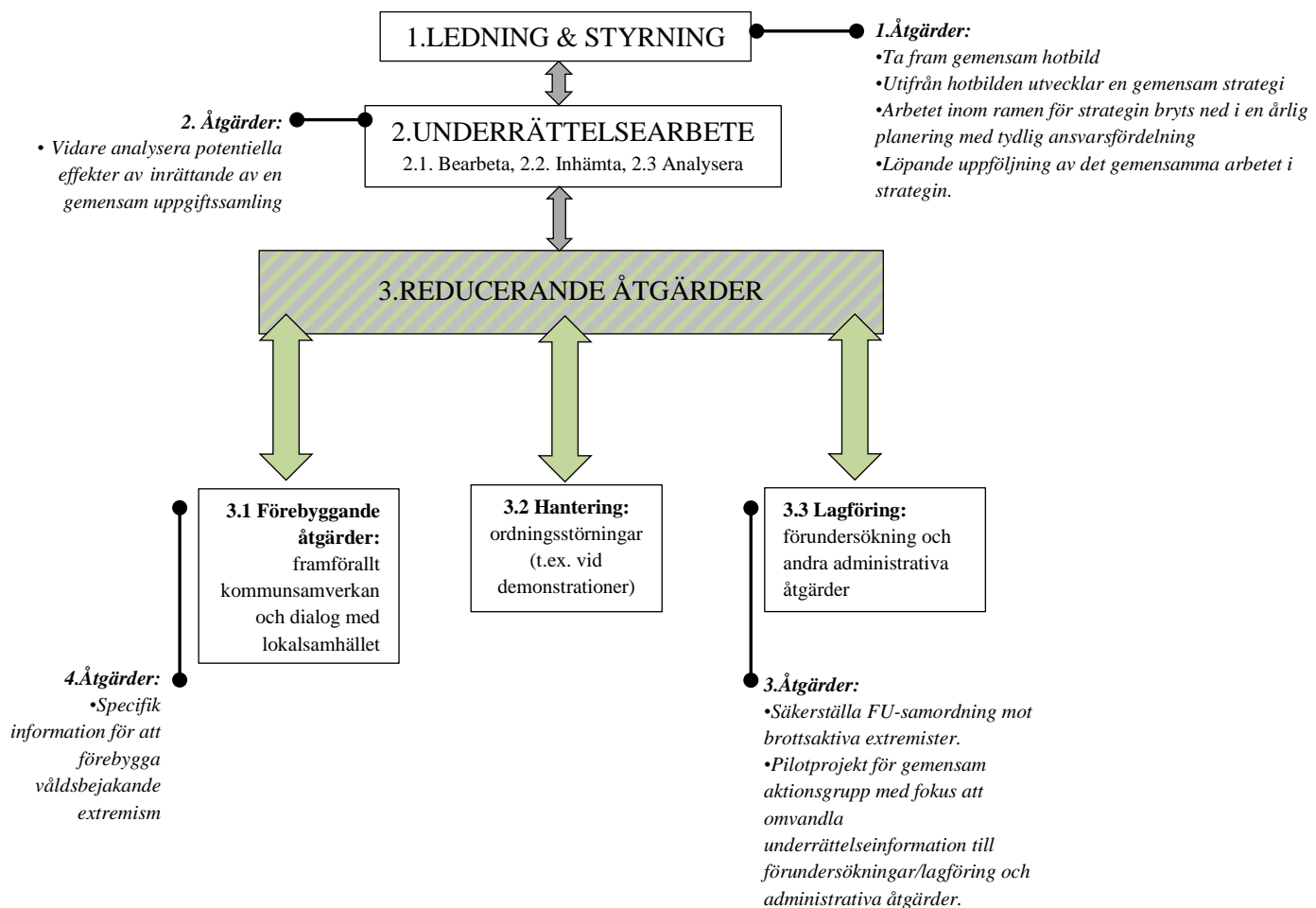
lagföring som, givet extremisternas brottsmönster, är avgörande. Att bilda aktionsgrupper där underrättelsekompetens sammanfogas med utrednings- och lagföringskompetens är en beprövad och framgångsrik metod när det gäller organiserad och allvarlig brottslighet. I Sverige har det gjorts framgångsrikt mot den organiserade brottsligheten och i bl.a. Storbritannien har det även gjorts mot extremistmiljöer. Det handlar inte om att öka resurser utan om att koppla samman olika kompetenser över både myndighetsgränsen och processområden på ett mer direkt sätt. Uttryckt annorlunda handlar det om att anpassa organisationen efter vad som krävs för att möta ett specifikt hot.

Den förväntade effekten av dessa förslag är att lagföringsarbetet mot brottsaktiva extremister kommer att öka betydligt. En effekt som uppnås både genom att dessa aktörer i större utsträckning fälls för mindre allvarliga brott som uppdragas i det löpande arbetet med brottsutredning och genom att flera av de misstankar om allvarliga brott som finns i underrättelseinformation omvandlas till förundersökningar som leder till lagföring.

#### *4. Utvecklad förmåga att stödja det förebyggande arbetet*

Myndigheterna har ökat sitt stöd till framförallt kommunerna och centrum mot våldsbejakande extremism (CVE) i takt med att detta arbete utvecklats. Regelbundna möten hålls och regelverk för delgivning utreds. Vid sidan av den information Säkerhetspolisen bidrar med i de lokala problembilderna, genom de regionala underrättelsebilderna, produceras idag inte specifika underlag gemensamt för det förebyggande arbetet. En viktig åtgärd för att stärka arbetet mot extremistmiljöer är därför att specifika underlag tas fram som ger stöd åt det förebyggande arbetet. Särskilt viktigt är det att möjliggöra tidiga insatser när det finns indikationer på att till exempel en stadsdel eller skola blir föremål för extremistmiljöers försök att radikaliserar individer.

Specifik information för det förebyggande arbetet kommer att utgöra en del av det första åtgärdsförslaget – en gemensam hotbild. Det handlar exempelvis om information rörande områden, plattformar, riskfaktorer hos personer som kan engageras i en våldsbejakande extremistisk livsstil etc. Kunskap om brottslighetens omfattning och struktur rustar Polismyndigheten bättre i arbetet med förebyggande åtgärder, vars syfte är att bidra till förändrade förutsättningar hos individer som ligger i riskzonen. Givet betydelsen och resurseffektiviteten, i att tidigt sätta in förebyggande åtgärder, så bedöms detta vara en god investering. Den konkreta effekten av detta är att förebyggande insatser i ökad utsträckning sätts in tidigt på rätt ställe, vilket kommer att ha en hämmande effekt på extremistmiljöernas tillväxt och radikaliserings.



Modell 2: Modell över huvud- och delprocesser för samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, samt åtgärder för att ytterligare stärka arbetet i hela processen med att motverka våldsbejakande extremism.

## Stärkt samverkan med andra myndigheter och aktörer i samhället

Utifrån utvecklingsområden kan samverkan med andra samhällsaktörer utvecklas genom följande åtgärder. Kärnan i brottsförebyggande arbete är att minska risken för att individer begår brott. Framförallt handlar samverkan med att förebygga brott som sker inom ramen för en våldsbejakande ideologi, om förutsättningsförändrande åtgärder t.ex. att underlätta för avhoppare, förhindra radikaliserings och rekrytering.

### Samverkan med kommunerna

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete sker i nära samarbete med andra parter, både andra myndigheter och andra aktörer i civilsamhället. Samma samverkansparter är betydelsefulla i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. En särskilt betydelsefull samverkanspart för Polismyndigheten är kommunen. Kommunen har ansvar för lokalsamhällets skola och socialtjänst, samt ett övergripande ansvar för de boende i kommunen. Samarbetet mellan Polismyndigheten och kommunerna fungerar överlag bra och det har förbättrats de senaste åren genom inrättandet av kommunpolis i varje lokalpolisområde och samordnare mot våldsbejakande extremism i

kommunerna. Oklarheter i offentlighets- och sekretesslagstiftningen försvårar dock arbetet mot individer för parterna. Varje kommun bör av den anledningen ha ett samverkansforum där åtminstone Polismyndigheten, Socialtjänsten och skola finns representerade i syfte att skapa bättre förutsättningar för att på ett effektivt och rättssäkert sätt hantera sådana ärenden.

### *Samverkan med landstingen*

Ytterligare en viktig part är landstingen och regionerna, och den verksamhet de ansvarar för, framför allt psykiatri. Detta samarbete är betydelsefullt när det gäller att hantera radikaliserade individer som ensamma planerat attentat. I många fall uppvisar sådana individer psykiatriska problem, och att de tidigt får stöd och hjälp av psykiatri kan leda till att de avbryter sina planer. Det största hindret mot ett djupare samarbete är oklarheter i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

### *Förbättrad avhoppverksamhet*

Trots att påverkan i lokalsamhället ibland kan vara påtaglig, rör det sig ofta om relativt få individer som är involverade i olika extremistgrupper. Detta betyder att varje person som lämnar miljön minskar gruppens kapacitet. När man ingår i en våldsbejakande extremistisk grupp är kopplingen till samhället utanför extremistmiljön ofta svag. För de personer som försöker lämna saknas det ofta ett skydds nät och stigmat av att ha tillhört en våldsbejakande extremistisk grupp gör det många gånger svårt att få en plats i samhället. I dessa lägen kan en avhoppverksamhet vara avgörande för att stötta en individ och få denna att trots alla utmaningar fullfölja ett avhopp. Därför finns det ett stort behov av en avhoppverksamhet, som inte är beroende av var individen råkar bo. Idag är det kommunerna som främst ansvarar för denna typ av verksamhet och olika kommuner gör olika bedömningar av hur stort behovet av denna verksamhet är.

## **Åtgärder och insatser inför valrörelsen 2018**

Den övergripande inriktningen för insatser och åtgärder i samband med valrörelsen är att skydda demokratin. Det betyder att myndigheterna tillsammans ska skydda valets genomförande och valsystemet från brottslig påverkan, samt skydda förtroendet för valets genomförande och valsystem genom att skydda yttrandefriheten, säkerställa medborgarnas trygghet i samband med möten och demonstrationer, samt att säkerställa medborgares möjlighet att delta i valen. För att kunna genomföra detta är det av avgörande betydelse att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen arbetar i nära samverkan med andra myndigheter och organisationer som är centrala i valprocessen.

Samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, gällande valet 2018, påbörjades i december 2016. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har organiserat arbetet inför valet som en särskild händelse i respektive myndighet, vilket bland annat innebär att Säkerhetspolisens totala resurs finns till förfogande, utifrån behov, för uppdragets genomförande. Kommenderingsledningarna i de båda myndigheterna har regelbundna avstämningsmöten för att säkerställa en gemensam lägesbild, samt behov av inriktningar och prioriteringar.

### *Sveriges säkerhet*

Säkerhetspolisen arbetar tillsammans med centrala myndigheter i valet för att identifiera och reducera sårbarheter i valsystemet. I uppdraget ingår även att arbeta med att upprätthålla förtroendet för valprocessen och valsystemet. Tyngdpunkten i arbetet är förebyggande insatser i form av rådgivning till riksdagspartier och myndigheter, samt säkerhetsgranskningar. Inriktningen har varit att öka säkerhetsmedvetenheten och att varje myndighet, parti och organisation själva ska kunna vidta lämpliga åtgärder.

Som en del i arbetet med att reducera hotakörer har internationella erfarenheter samlats in gällande framförallt påverkansoperationer och elektroniska angrepp. Säkerhetspolisen samverkar med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gällande de utmaningar som påverkansoperationer från främmande makt kan komma att innebära i Sverige, bland annat beträffande rättsläge och ansvarfördelning.

I arbetet har behov uppkommit av att stärka samverkan i två delar. Den ena delen avser hur myndigheterna tillsammans arbetar med att reducera sårbarheterna och den andra delen avser samverkan gällande underrättelseverksamheten. I den förstnämnda delen har ett forum skapats, vilket Myndigheten för samhällsberedskap (MSB) och Säkerhetspolisen gemensamt ansvarar för. Syftet är att skapa samsyn kring vad som skulle kunna hända och hur myndigheterna gemensamt kan hantera det. Motsvarande forum har skapats för bedömningsverksamhet där Säkerhetspolisen är sammankallande.

### *Skyddet av yttrandefriheten*

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har till uppgift att skydda utövandet av fri- och rättigheter och det öppna samhället. En av dessa rättigheter är rätten till fria opinionsyttringar. I Regeringsformen framgår tydligt att varje opinionsyttring är skyddad och att alla opinionsyttringar ska få genomföras. Det finns få möjligheter att, i förebyggande syfte, förbjuda opinionsyttringar. Inför valet kommunicerar Polismyndigheten för att öka förståelsen hos allmänheten om detta regelverk, samtidigt som arbete pågår för att skapa dialog med organisatörer av demonstrationer, även extrema sådana. Syftet är att underlätta för organisatörerna genom att stärka deras möjligheter att uttrycka åsikter inom ramarna för vad som är tillåtet.

### *Säkerställa medborgarnas trygghet i samband med möten och demonstrationer*

Alla medborgare ska uppleva att valrörelsen genomförs under trygga former. I de fall deltagare i demonstrationer eller motdemonstrationer begår brott, arbetar både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för effektivare lagföring, exempelvis att Polismyndigheten arbetar för att förbättra förmågan till dokumentation i samband med ordningsstörningar, och därigenom möjlighet till lagföring.

Polismyndigheten skyddar även opinionsbildare, till exempel politiker, journalister och konstnärer. I vissa fall innebär detta att Polismyndigheten bevakar politiker och talare, tillsammans med Säkerhetspolisen som har huvudansvaret för den centrala statsledningen. I andra fall stöttar Polismyndigheten utsatta grupper och individer med stöd och råd om vilka åtgärder som de själva kan vidta. För att skapa bättre förutsättningar för detta har Polismyndigheten stärkt dialogen med olika trossamfund och med andra grupper som ofta utsätts för hatbrott. Lokalt ska Polismyndigheten också informera förtroendevalda och politiker om hur de kan skydda sin säkerhet, detta blir givetvis extra viktigt under valet.

### *Säkerställa alla medborgares möjlighet att delta i valen*

Vid sidan om den medborgerliga rättigheten att få demonstrera och att närvara vid olika politiska möten, finns också rätten att yttra och sprida politiska budskap. Polismyndigheten strävar därför efter att valrörelsen ska förebygga och förhindra otillåten påverkan. Därför deltar Polismyndigheten i forum där olika opinionsbildare kan få information om hur de kan minska risken för sådan otillåten påverkan.

## *Reduktion av hotaktörer*

I syfte att säkerställa valprocessen 2018 samverkar Säkerhetspolisen och Polismyndigheten regelbundet för att skapa underlag för reducerande insatser mot hotaktörer som kan tänkas störa valet. Myndigheterna arbetar tillsammans för att identifiera de aktörer som bör prioriteras och där tidiga insatser kan ha avgörande betydelse för utvecklingen i de olika miljöerna inför och under valrörelsen. Underrättelseinformation om individer och händelser delges löpande för att tillgodose behovet av underlag för reducerande åtgärder för hotaktörer med koppling till valet. Säkerhetspolisen har delgivit polisregionerna regionala underrättelsebilder i syfte att tidigt upplysa om aktörer som kan utgöra ett hot inför valet.

Vidare bedrivs arbete på Säkerhetspolisen för att tidigt identifiera, bedöma och reducera aktörer med avsikt att angripa personer i den centrala statsledningen. Syftet är att i ett tidigt skede avbryta ett brottsligt eller otillbörligt beteende. Arbetet innebär att samtal eller förhör skyndsamt kommer att hållas med aktuell aktör.

För att kunna reducera hot och sårbarheter gör Säkerhetspolisen operativa hotbedömningar i syfte att skapa underlag, för både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, inför vissa operativa insatser, exempelvis första-maj-firanden, politiska sammankomster eller andra evenemang där skyddspersoner och/eller hotaktörer deltar, eller för att stödja Polismyndigheten vid befarade ordningsstörningar. Därutöver sker löpande bedömningar inför olika evenemang.

## *Säkerställa skyddet för centrala statsledningen*

Säkerhetspolisen ansvarar för den övergripande utformningen av personskyddet gällande den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen ansvarar för genomförandet av det så kallade närskyddet och Polismyndigheten ansvarar för genomförandet av distansskyddet. Skyddsåtgärder dimensioneras och vidtas utifrån en bedömning av skyddsvärde, hot och sårbarhet.

Det krävs ett nära samarbete mellan myndigheterna på de platser där personer i den centrala statsledningen vistas, vid till exempel ett torgmöte. I det förberedande arbetet har Säkerhetspolisen träffat alla Polismyndighetens regionala insatsledare, samt Regeringskansliets och riksdagens säkerhetsorganisationer.

Säkerhetspolisen förbereder, utifrån tidigare erfarenheter, för en omfattande ökning av antalet insatser gällande skyddspersoner i den centrala statsledningen. Under den mest intensiva perioden av valrörelse, det vill säga sex till sju veckor innan valdagen, genomförs erfarenhetsmässigt runt tio gånger fler insatser än vad som är normalt. En normal månad uppgår antalet insatser till runt 70, medan det kan vara så många som 600–700 insatser en månad under slutfasen av valet. Bedömningar av hot och sårbarheter sker vid varje enskild insats. Det krävs även polisiär närvaro vid nästan alla dessa insatser. Varje enskilt fall kräver såväl muntligt som skriftligt samråd mellan myndigheterna.

Omedelbart efter valet inleds arbetet med bedömningar gällande nytillkomna och avgående personer i den centrala statsledningen. Dialog kommer att ske mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten gällande eventuellt behov av fortsatt skydd för personer som inte längre faller inom ramen för Säkerhetspolisens uppdrag och ansvar.