

# Lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism



Tillsynsrapport 2019:4

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli November 2019



## Polismyndigheten Tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm  
Dnr: A583.654/2018, Saknr: 128  
Omslagsfoto: Lars Hedelin  
Upplaga: Intrapolis, tryckt/kopierad i 300 ex  
Datum: 2019-11-08

## Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Förkortningar</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Uppdrag och genomförande</b> .....	<b>8</b>
3.1 Uppdraget .....	8
3.2 Tillsynens inriktning .....	8
3.3 Tillsynsgruppen .....	8
3.4 Genomförandet .....	9
<b>4 Disposition och läsanvisningar</b> .....	<b>10</b>
<b>5 Styrande och vägledande dokument</b> .....	<b>11</b>
5.1 Polismyndighetens verksamhetsplan 2019 .....	11
5.2 Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024 .....	11
5.3 Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet, Polisoperativ inriktning (POI) .....	12
5.4 Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism .....	13
5.5 Förebygga, Förhindra, Försvåra – Den svenska strategin mot terrorism .....	15
5.6 Polisens terrorismbekämpning – Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete .....	16
5.7 För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen .....	17
5.8 Redex-modellen .....	18
5.9 Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället .....	19
<b>6 Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>20</b>
6.1 Ledning och styrning .....	20
6.2 Samverkan .....	22
6.3 Metoder och arbetssätt .....	26
6.4 Kompetensutveckling .....	27
6.5 Tekniskt stöd .....	28
6.6 Lagstiftning och styrande dokument .....	29
<b>7 Rekommendationer</b> .....	<b>32</b>
7.1 Rekommendationer till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring och service .....	32
7.2 Övrigt .....	32
<b>Bilaga</b> .....	<b>33</b>

# 1 Sammanfattning

Tillsynen har granskat Polismyndighetens lokala brottsförebyggande arbete och utredningsarbete avseende våldsbejakande extremism samt hur och i vilken omfattning samverkan med kommuner och andra aktörer sker. Tillsynen har särskilt inriktats på om arbetet bedrivs underrättelsebaserat, rättssäkert och effektivt samt om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter.

Granskningen i de besökta polisregionerna har bl.a. visat att Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism<sup>1</sup> endast i viss mån är kända i verksamheten. Följaktligen tillämpas inte riktlinjerna i arbetet mot våldsbejakande extremism i någon av de besökta regionerna. Av arbetsordningen för Polismyndigheten framgår att ett styrdokument innehåller ledningens uttalade viljeinriktning och kan ange mål, prioriteringar och intentioner för verksamheten och dess utveckling. En riktlinje är styrande för medarbetare och innehåller bindande regler om hur arbetet ska bedrivas.<sup>2</sup> De aktuella riktlinjerna har mer karaktären av att vara kunskapshöjande inom ämnesområdet än att vara ledande för arbetet. Verksamheten saknar därmed vägledning rörande vilket uppdrag och mål polisen har i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vägledning saknas i viss mån också för vilken nivå eller verksamhetsgren som ansvarar för vilken arbetsuppgift. Det är angeläget att Polismyndigheten tar fram lämpligt styrdokument som tydliggör detta.

Vidare saknas samordning mellan olika verksamhetsgrenar av det arbete som utförs mot våldsbejakande extremism. Därigenom saknas också en samlad bild av det arbete som utförs inom området. Som en ytterligare följd av detta är det svårt för regionerna att på ett adekvat och ändamålsenligt sätt följa upp och utvärdera arbetet. Sannolikt kan det framtida Redex-arbetet i viss mån förbättra förutsättningarna för samordning, uppföljning och utvärdering av åtgärder och dess effekter.

Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen och bekämpningen av annan brottslighet som hotar rikets säkerhet. Polismyndigheten ansvarar för sådan brottslighet som kan angränsa till, men faller utanför, Säkerhetspolisens ansvarsområde. Formerna för hur samverkan mellan dessa myndigheter ska gå till framgår av ett antal överenskommelser som myndigheterna ingick när de blev separata myndigheter 2015. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna upplevs dock inte som tydlig för medarbetarna. De berörda verksamheterna måste avgöra om dessa samverkansöverenskommelser är i behov av uppdatering eller om det är innehållet i överenskommelserna som på ett tydligare sätt behöver kommuniceras. Det framtida Redex-arbetet<sup>3</sup>, och den därigenom utvecklade samverkan med Säkerhetspolisen, kommer sannolikt också att kunna bidra till att ansvarsfördelningen blir tydligare.

---

<sup>1</sup> Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism, PM 2016:52.

<sup>2</sup> Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2019:23, 7 kap. 1 § och 11 §.

<sup>3</sup> En modell för enhetlig regional samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten för att reducera våldsbejakande extremism.

I

Polisen har en rutin att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisen digitalt. Säkerhetspolisen delger som regel sin underrättelseinformation till polisen muntligt. Myndigheterna bör förbättra de tekniska möjligheterna att utbyta underrättelseinformation.<sup>4</sup> Det är angeläget att den polisiära underrättelseverksamheten och Säkerhetspolisen i framtiden kan delge och bearbeta information i en gemensam digital plattform.

När det gäller våldsbejakande extremism kan globala händelser i hög grad påverka händelseutvecklingen lokalt. Varken lokalt, regionalt eller nationellt finns dock någon metod eller rutin med inriktning på global omvärldsbevakning med fokus på våldsbejakande extremism. Det är angeläget att behovet av detta omhändertas.

Endast en av de besökta polisregionerna bedriver internetspaning inom området våldsbejakande extremism. Radikalisering sker i hög utsträckning via nätet, så också planering av demonstrationer och andra aktioner. Många ensamagerande har varit aktiva på sociala medier i samband med att de begått attacker. Det är därför angeläget att Polismyndigheten ökar sin förmåga i denna miljö.

Den regionala underrättelseverksamheten och lokalpolisområdena har en utarbetad rutin för samverkan i fråga om ömsesidigt utbyte av information. Ingen av dessa aktörer har dock någon utarbetad rutin för samverkan och utbyte av information med den utredande verksamheten. Det är angeläget att utredningsverksamheten ges en tydligare roll i det samlade arbetet mot våldsbejakande extremism.

Ett effektivt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism kräver insatser från flera olika samhällsaktörer och fördjupat samarbete mellan myndigheter, kommuner och privata aktörer. Samverkan med kommunerna bedöms överlag fungera bra och samverkansöverenskommelser har tecknats. Däremot saknas uttalad samverkan med Åklagarmyndigheten i denna fråga. Det är viktigt att polisiära förundersökningsledare och åklagare gör likartade bedömningar och prioriteringar, varför samverkan inom denna fråga är nödvändig och bör initieras.

Därutöver bedöms samverkan med psykiatrin vara i princip obefintlig. Detta trots att polisregionerna beskriver att det ofta finns problem med psykisk ohälsa hos de individer som kan kopplas till våldsbejakande extremism, i synnerhet när det gäller de potentiellt ensamagerande. Samverkanssvårigheterna uppges ha sin grund i de sekretessregler som omfattar den psykiatriska verksamheten. Även om lagstiftningen i viss mån hindrar informationsutbyte på individnivå, är det angeläget att ett samarbete i form av råd, stöd och vägledning vid hantering av individer med denna problematik, kan komma till stånd.

Det fungerar överlag bra med informationsinhämtning och informationsdelning inom polisverksamheten. Det råder däremot svårigheter att omvandla underrättelseinformation till operativa åtgärder, vilket leder till begränsad effekt mot extremistmiljöerna. Individer som befinner sig i en radikaliseringsprocess är inte alltid misstänkta för brott, vilket medför att traditionella polisiära arbetsätt inte kan tillämpas. Osäkerheten leder i många fall till en rädsla att agera eller till ad hoc-lösningar från fall till fall. Det finns också en rädsla för att göra fel och därigenom ”putta något över kanten”. En förhoppning är att det framtida Redex-arbetet, med dess uppföljning av vidtagna åtgärder, även kan bidra till att sprida goda exempel över landet och därigenom inge en större säkerhet och enhetlighet i agerandet.

---

<sup>4</sup> Detta konstaterar även Riksrevisionen i sin rapport ”För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen”, Riksrevisionen, RIR 2018:3.

Underrättelseverksamheten arbetar i flera polisiära it-system, främst Surfa 2, men även i stor utsträckning med hjälp av standardprogramvaror som Word, Excel och OneNote. Verksamheten vittnar om att mycket tid måste läggas på att klippa och klistra från olika system, tvätta information och sammanställa denna för att kunna delge bra produkter till övrig verksamhet. Det pågår ett arbete med att utveckla ett nytt underrättelsesystem i syfte att effektivisera detta arbete. Det är angeläget att detta arbete kan fortsätta enligt plan.

Vidare upplever underrättelseverksamheten svårigheter kopplade till behandling av personuppgifter rörande individer som ännu inte kan misstänkas för brott. Svårigheter upplevs också finnas vad avser antalet behörigheter som kan ges ut till uppgiftssamlingar som rör våldsbejakande extremism. Det finns en osäkerhet inom underrättelseverksamheten avseende det regelverk som styr sättet som behövlig information hanteras på. Metodstöd, tydlig information och utbildningsinsatser kan behövas för att avhjälpa detta.

För att arbetet mot våldsbejakande extremism ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt framhålls vikten av att polisen får möjlighet till s.k. hemlig dataavläsning. Med metoden kan man komma åt både uppgifter som idag får hämtas in med nuvarande hemliga tvångsmedel, till exempel innehåll i meddelanden, och uppgifter som i dag inte får hämtas in med hemliga tvångsmedel, till exempel uppgifter som finns lagrade i en dator eller telefon. Regeringen har fattat beslut om en lagrådsremiss om hemlig dataavläsning.<sup>5</sup> Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2020 och tidsbegränsas i fem år, därefter ska lagen utvärderas.

Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället<sup>6</sup> och i utsatta områden ska användas i samtliga lokalpolisområden.<sup>7</sup> Metodstödet är webbaserat och genom att fylla i relevanta frågeformulär digitalt skapar verktyget en lägesbild i realtid. I dessa frågeformulär finns frågor som är kopplade till radikaliserings och våldsbejakande extremism, vilket skapar förutsättningar för att området beskrivs i den lokala lägesbilden. Den lokala lägesbilden och den bedömning samt prioritering som lokalpolisområden gör med lägesbilden som utgångspunkt är, enligt verksamhetsplanen, tillsammans med nationella och regionala prioriteringar viktiga delar i planeringen och genomförandet av verksamheten.<sup>8</sup> Metodstödet skapar därigenom förutsättningar för att ett aktivt arbete mot radikaliserings och våldsbejakande extremism äger rum i lokalpolisområdena.

---

<sup>5</sup> Hemlig dataavläsning, Lagrådsremiss, Stockholm 24 oktober 2019.

<sup>6</sup> Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, utvecklingscentrum Väst, upplaga 1.2/2017, A194.284/2015.

<sup>7</sup> Tillägg till tidigare beslut om Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället till att omfatta samtliga Lokalpolisområden inom Polismyndigheten, Beslutsprotokoll, A194.284/2015, 2018-08-28.

<sup>8</sup> Polismyndighetens verksamhetsplan 2019, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, A598.653/2018.

## 2 Förkortningar

<b>Asp</b>	Allmänna <b>spaningsregistret</b> . System för registrering, systematisering och återsökning av spaningsinformation
<b>IGV</b>	<b>In</b> gripande <b>verksamhet</b>
<b>Inex</b>	<b>In</b> hems <b>sk</b> <b>extremism</b>
<b>Lolg</b>	Lokal <b>operativ ledningsgrupp</b>
<b>LPO</b>	Lokal <b>polisområde</b>
<b>NLC</b>	Nationella <b>ledningscentralen</b>
<b>Noa</b>	Nationella <b>operativa avdelningen</b>
<b>Nolg</b>	Nationell <b>operativ ledningsgrupp</b>
<b>NTR</b>	Nationella <b>taktiska rådet</b>
Obs-portalen	It-stöd som gör det enklare att dela underrättelseinformation
<b>PO</b>	<b>Polisområde</b>
<b>POI</b>	<b>Polisoperativ inriktning</b>
<b>Polkon</b>	Utbildningssystem för <b>polisiär konflikthantering</b>
<b>Redex-modellen</b>	En modell för enhetlig regional samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten för att <b>reducera</b> våldsbejakande <b>extremism</b>
<b>RLC</b>	<b>Regionledningscentral</b>
<b>Rolg</b>	<b>Regional operativ ledningsgrupp</b>
<b>Rub</b>	<b>Regional underrättelsebild</b> (Säkerhetspolisens)
<b>Ruc</b>	<b>Regionalt underrättelsecenter</b>
<b>Sig</b>	<b>Sociala insatsgrupper</b>
<b>SSPF</b>	<b>Skola Socialtjänst Polis Fritid</b>
Surfa 2	Särskild undersökning, <b>utredning</b> , <b>registrering</b> , <b>förundersökning</b> och <b>analys</b> . <b>Verktyg</b> för hantering av stora mängder information inom ramen för brottsförebyggande och brottsutredande arbete.
<b>RVB</b>	<b>Regionvakthavande befäl</b>

## 3 Uppdrag och genomförande

### 3.1 Uppdraget

Rikspolischefen beslutade den 18 januari 2019 om en tillsynsplan för 2019.<sup>9</sup> Av planen framgår inom vilka områden tillsyn ska ske under 2019. Ett av områdena är lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism.

### 3.2 Tillsynens inriktning

Tillsynen, som genomförts inom ramen för en inspektion, har granskat polisens lokala brottsförebyggande arbete och utredningsarbete avseende våldsbejakande extremism samt hur och i vilken omfattning samverkan med kommuner och andra aktörer sker.

Tillsynen har främst inriktats på om arbetet bedrivs underrättelsebaserat, rättssäkert och effektivt samt om den verksamhet som granskats uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter.

### 3.3 Tillsynsgruppen

Deltagare i tillsynsgruppen har varit

- Johan Östensson, inspektionsledare, tillsynsenheten
- Åsa Hasth, inspektionssekreterare, tillsynsenheten
- Björn Lidö, chef underrättelsesektionen, polisregion Öst
- Annika Laestadius, chef lokalpolisområde Örebro, polisregion Bergslagen
- Henrik Lycke, projektledare, utvecklingscentrum Väst, Noa (nationella operativa avdelningen)
- Magnus Sjöberg, chef nationella taktiska rådet, Noa.

Till stöd för bedömningar och eventuella rekommendationer har en referensgrupp konsulterats i tillsynsuppdraget. Deltagare i denna har varit

- Conny Dahl, Säkerhetspolisen
- Josefin Bergström, Center mot våldsbejakande extremism
- Jan Staaf, chef utredningssektionen, polisregion Öst
- Dieter Eichler, underrättelsehandläggare, underrättelseenheten, Noa
- Daniel Jacobsson, verksamhetsutvecklare inhemsk extremism, utvecklingscentrum Väst, Noa.

---

<sup>9</sup> Polismyndighetens tillsynsplan för 2019, PM 2019:1.



I

### 3.4 Genomförandet

Tillsynsgruppen har besökt

- polisregion Stockholm, lokalpolisområde Rinkeby
- polisregion Syd, lokalpolisområde Lund
- polisregion Bergslagen, lokalpolisområde Borlänge
- polisregion Väst, lokalpolisområde Storgöteborg Hisingen.

Inför tillsynsgruppens besök har de olika organisatoriska enheterna fått inkomma med skriftliga svar på frågor rörande bl.a. intern och extern samverkan, arbetet med lokal problembild samt uppföljning.

Vid besöken genomfördes intervjuer med befattningshavare som har en tydlig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Intervjuerna har följt mallar som anpassats efter den intervjuades funktion.

Vid besöken har tillsynsgruppen intervjuat

- biträdande regionpolischef (ordförande Rolg)
- chef utredningsenhet
- chef lokalpolisområde
- chef underrättelseenhet
- yttre befäl
- kommunpolis
- lokal underrättelsesamordnare vid lokalpolisområde
- inex-handläggare vid regional underrättelseenhet eller sektion.

Under ärendets slutliga handläggning har visst samråd ägt rum med rättsavdelningen. I frågor om hemlig dataavläsning har samråd ägt rum med juristen Anna Olander Selldén vid utredningsenheten, Noa.

## **4 Disposition och läsanvisningar**

I avsnitt 5 presenteras en genomgång av styrande och vägledande dokument avseende polisens lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Här beskrivs även tidigare utgivna rapporter som bedöms ha betydelse för det fortsatta arbetet inom området.

I avsnitt 6 finns en redogörelse för vilka iakttagelser och bedömningar som inspektionsgruppen har gjort inom ramen för tillsynen.

Slutligen redovisas i avsnitt 7 de rekommendationer som tillsynsgruppen lämnar.

## 5 Styrande och vägledande dokument

### 5.1 Polismyndighetens verksamhetsplan 2019

Av verksamhetsplanen för innevarande år framgår bl.a. att polisen, i en omvärld med hög förändringstakt, behöver vara innovativ och framåtsträvande. Samverkan med kommuner, andra myndigheter, näringslivet och den ideella sektorn är viktig för förståelse för samhällsliga utmaningar och möjliggör samtidigt effektivare lösningar. Polisen ska vara tydlig i samarbetet och koncentrera sina resurser på de uppgifter som endast polisen kan lösa.

Samverkan lyfts fram som en central del i att bekämpa den organiserade brottsligheten. Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, som beslutats av regeringen, är ett särskilt viktigt forum för samverkan.

Polisen utgör en nyckelfunktion för att öka samhällets gemensamma förmåga att bekämpa allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet, såväl nationellt som regionalt och i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden.

Verksamhetsplanen innehåller ett avsnitt som tar sikte på att förbättra och utveckla arbetet mot allvarlig och organiserad samt grov brottslighet. Bl.a. framhålls att polisen behöver fortsätta att kraftsamla och intensifiera sina aktiviteter på lokal nivå i områden där kriminella har stor påverkan på lokalsamhället. Utgångspunkten för arbetet mot den allvarliga och organiserade brottsligheten ska bedrivas i enlighet med Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet, POI (se vidare under 5.3).<sup>10</sup>

Vidare beskrivs i verksamhetsplanen att Polismyndigheten ska ha en ökad förmåga till terrorismbekämpning. Terrorism och våldsbejakande extremism utgör påtagliga säkerhetshot i stora delar av världen. De senaste åren har våldsbejakande rörelser hotat säkerhet och utveckling i flera länder, däribland Sverige. Terrorhot är till sin natur föränderliga avseende exempelvis aktörers tillvägagångssätt, målval och kompetens. Polisens förmåga till terrorismbekämpning måste därför ständigt kunna anpassas för att kunna möta det aktuella hotet. Polisens ska fortsätta arbetet med att inkludera förmågan till bekämpning och hantering av terrorism i alla delar av verksamheten i enlighet med regeringens strategi mot terrorism<sup>11</sup> (se vidare under 5.5).

### 5.2 Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024

I den strategiska verksamhetsplan som gäller från och med den 1 januari 2020 anges bl.a. att Polismyndigheten under planeringsperioden ska genomföra aktiviteter som ökar förmågan att bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism. Arbetet mot terrorism ska genomföras utifrån den inriktning som tagits fram i Polismyndighetens plan mot allvarlig och organiserad brottslighet.

<sup>10</sup> Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet, Polisoperativ inriktning, PM 2018:22.

<sup>11</sup> Förebygga, Förhindra och Försvåra – Den svenska strategin mot terrorism, Regeringens skrivelse 2014/15:146, Regeringskansliet.

Följande nyckelaktiviteter ska genomföras under 2020-2024:

- Utveckla förmågan att hämma radikaliserings.
- Öka förmågan att upptäcka, utreda och samordna arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Tillämpa Redex-modellen fullt ut i hela organisationen.

### 5.3 Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet, Polisoperativ inriktning (POI)

Denna plan utvecklar och preciserar övergripande hur Polismyndigheten ska nå den beslutade målsättningen för bekämpning av allvarlig och organiserad brottslighet. Målsättningen lyder enligt följande.

*”Kraftigt försämra förutsättningarna för att i eller mot Sverige bedriva organiserad brottslighet och därtill minska hotet från terrorister och våldsbejakande extremister samt försämra deras möjlighet att verka.”*

Planen består av fyra inriktningar med tillhörande strategier. Dessa utgör grundläggande planeringsförutsättningar för insatser och operationer samt långsiktiga åtgärder.

En av dessa inriktningar utgörs av *bekämpning av terrorism och brottsaktiv inhemsk extremism*. Målsättningen för inriktningen är att förhindra terroristbrott, systematisk ideologiskt motiverad brottslighet samt andra allvarliga ideologiskt motiverade våldsbrott. Prioriterad brottslig verksamhet inom inriktningen är samtliga brott som begås av brottsaktiva extremister, finansierare av terrorism eller rekryterare till extremism och terrorism samt s.k. ensamagerande.

Inriktningens strategi innebär att stödja Säkerhetspolisen i dess uppdrag, genom att

- samordna och prioritera utredningar av samtliga brott som begås av brottsaktiva extremister så att dessa personer kan lagföras, vilket reducerar deras förmåga att begå ideologiskt motiverad brottslighet (att verka mot negativa krafter)
- bedriva underrättelselett polisarbete riktat mot individer, vilket även minskar risken för att polisiära aktioner driver på radikaliserings (agera med precision)
- utföra ett uthålligt förebyggande arbete mot extremism och radikaliserings i syfte att minska nätverkens rekryteringsbas (att stötta goda krafter)
- minska antalet illegala vapen och personer som vistas illegalt i landet, vilket minskar basen för nätverkens materiella och personella förmåga (att minska våldskapitalet)
- integrera Sveriges strategi för en integrerad gränsförvaltning i arbetet så att en myndighetsgemensam kraftsamling uppnås.

Ansvarsfördelningen för inriktningen terrorism och brottsaktiv inhemsk extremism är att anse som en rollfördelning med anledning av Säkerhetspolisens särskilda ansvar för terrorism.

I

- Varje LPO ansvarar för det förebyggande arbetet.
- PO koordinerar insatser och operationer mellan Noa, polisregion, PO och LPO.
- Varje polisregion är operativt samverkansansvarig gentemot Säkerhetspolisen samt ansvarig för de specifika uppgifterna:
  - Brottsamordna i syfte att kraftsamla i utredningar.
  - Samverka kring Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder (Rub).
  - Gränskontroller och verkställigheter.
- Noa ansvarar övergripande för samverkan med Säkerhetspolisen samt för att skapa förutsättningar för Polismyndighetens arbete mot terrorism.

Av dokumentet framgår att det är Polismyndigheten som helhet som äger bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet, men respektive nivå har olika ansvar, förmågor och lägesuppfattningar. Dessa delar behöver koordineras för att myndigheten som helhet ska kunna nå störst effekt i bekämpningen. Koordinering sker enligt nedan modell i befintliga ledningsstrukturer; RVB i RLC och NLC samt Lolg, Polg, Rolg och Nolg. Om nya ledningsstrukturer utarbetas ska samverkansprinciperna vara en naturlig del även där. Modellen ska även tillämpas för samverkan mellan de olika verksamhetsdelarna (utredning, ingripandeverksamhet samt underrättelse) inom respektive nivå. Huvudfokus för modellen är flödet av information mellan nivåerna.

#### **5.4 Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism**

I inledningen av dessa riktlinjer konstateras att polisens arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism ska vara målinriktat, effektivt och uthålligt och ska syfta till att förebygga, förhindra och beivra brottslighet.<sup>12</sup> Arbetet ska bedrivas underrättelsebaserat och i samverkan med andra aktörer, inte minst kommunerna som är en av de främsta samarbetsparterna. Utöver samverkan är förtroendeskapande arbete i lokalsamhället en viktig byggesten.

##### ***Polisens uppdrag***

Polisens förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism ska enligt riktlinjerna bestå av samma sorts verksamhet som vid annat brottsförebyggande arbete och uppdraget att förebygga brott innebär att polisen kan arbeta med att motverka radikaliserings även när det är frågan om individer som ännu inte begått ideologiskt motiverade brott.

I polisens arbete på lokal nivå beskrivs samverkan med kommunen vara en grundförutsättning för att förebygga brott och öka tryggheten i lokalsamhället på generell nivå, likväl som vid specifika insatser eller vid insatser riktade mot enskilda individer. Enligt riktlinjerna finns därför anledning att även ur perspektivet våldsbejakande extremism fortsätta arbeta med de väletablerade metoder som redan finns och inom ramen för befintliga samverkansstrukturer.

---

<sup>12</sup> Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism, PM 2016:52.

### ***Förebygga våldsbejakande extremism i utredningsarbetet***

Av riktlinjerna framgår vidare att utredningsarbetet ska generera underrättelseuppslag och, när det är påkallat, anmälningar till socialnämnden om att barn är i fara.<sup>13</sup> Det är också viktigt att uppmärksamma tecken på våldsbejakande extremism och radikalisering vid andra typer av förundersökningsåtgärder, såsom husrannsakingar.

Det anges också att utredningspersonal bör se till att annan relevant polispersonal kan få tillfälle att närvara när en individ är kallad på förhör om personen är intressant ur ett extremismperspektiv.

### ***Risker för att driva på radikalisering***

I riktlinjerna framhålls vikten av att polisen arbetar på ett sätt som inte riskerar att driva på radikalisering. Insatser ska baseras på underlag från underrättelseverksamheten och lokalpolisområdets kunskaper. Detta ska borga för att insatser avgränsas mot rätt individer och/eller grupper och inte blir generella.

### ***Samverkan i lokalsamhället***

Enligt riktlinjerna är lokal samverkan en viktig förutsättning för ett effektivt förebyggande arbete. Det är socialtjänst, skola, föreningar och samfund, ideella organisationer, religiösa ledare och politiker som har huvudansvaret för att arbeta förebyggande mot radikalisering. Särskilda krav ställs också på polismannens kulturella medvetenhet och omvärldskunskap, eftersom kulturella skillnader och globala händelser påverkar.

### ***Anmäla ett barn i fara till socialnämnden***

Av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att Polismyndigheten omfattas av skyldigheten att anmäla till socialnämnd om ett barn är i fara.

Detta innebär att anställda vid Polismyndigheten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Anmälningsskyldigheten omfattar oro för barn upp till 17 år. I de fall där barn eller ungdomar befinner sig i eller riskerar att hamna i en våldsbejakande extremistmiljö ska, enligt riktlinjerna, detta genast anmälas.

### ***Samverkansöverenskommelse mellan polis och kommun***

I riktlinjerna anges vidare att samverkan mellan polis och kommun ska befästas genom att myndigheterna tecknar en samverkansöverenskommelse. I arbetet med samverkansöverenskommelser ska polisen se till att eventuell förekomst av våldsbejakande extremism, och det förebyggande arbetet mot det, kartläggs.

### ***Våldsbejakande extremism i lägesbilden, intern och gemensam***

Av riktlinjerna framgår att alla lokalpolisområden under framtagandet av sin lokala lägesbild ska inventera förekomsten av problematik med våldsbejakande extremism. Detta ska även gälla i områden som inte har en känd problematik sedan tidigare eftersom fenomenet kan sprida sig.

---

<sup>13</sup> 14 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453).

I

Polismyndighetens lägesbild och kommunens lägesbild ska sedan läggas ihop till en gemensam lägesbild. Till samverkansöverenskommelsen upprättas sedan en plan över vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av den konstaterade problematiken/gemensamma lägesbilden.

### **Avhopparverksamhet**

I riktlinjerna anges att polisen ska delta i avhopparverksamhet genom att förmedla information till rätt aktör om individer som vill hoppa av. Oftast är det socialtjänsten i kommunen där individen är mantalsskriven. Polisens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet kan vidta stöd och skyddsåtgärder om det finns en hotbild och en polisanmälan har gjorts. Vidare anges att brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten även ska bistå andra myndigheter och organisationer med råd, stöd och riskanalyser. Underrättelsefunktionen kan bistå med riskbedömningar för hot om våld (dessa lämnas dock inte ut externt).

Alla insatser m.m. ligger inom ramen för socialtjänstens verksamhet och det är också de som är ansvariga för att göra andra myndigheter och aktörer delaktiga. Arbetssättet med sociala insatsgrupper, Sig, är tillämpligt på avhoppare.

## **5.5 Förebygga, Förhindra, Försvåra – Den svenska strategin mot terrorism**

I denna skrivelse redovisas hur regeringen anser att arbetet mot terrorism ska bedrivas.<sup>14</sup> Den redogör vidare för regeringens målsättningar på de olika områdena *Förebygga*, *Förhindra* och *Försvåra* och hur arbetet bör inriktas för att målen ska nås. Syftet är att ge en tydlig struktur för det arbete som krävs för att motverka terroristbrottslighet. I strategin betonas vikten av samverkan och en tydlig uppföljning av det arbete som görs.

I skrivelsen framhålls vidare att om ett terroristattentat ändå genomförs måste samhället vara väl förberett för att kunna hantera konsekvenserna av det. Därav tillkommer ett område som benämns – *Hantera*.

I augusti 2015 uppdrog regeringen åt Polismyndigheten att inom sitt ansvarsområde införliva skrivelsen *Förebygga, Förhindra och Försvåra – den svenska strategin mot terrorism*. I uppdraget ingick också att säkerställa att myndighetens verksamhet bedrivs i enlighet med den inriktning som strategin anger.

---

<sup>14</sup> Förebygga, Förhindra, Försvåra – Den svenska strategin mot terrorism, Regeringens skrivelse 2014/15:146, Regeringskansliet.

## 5.6 Polisens terrorismbekämpning – Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete

Rapporten är en slutredovisning av regeringsuppdraget och beskriver hur Polismyndigheten har införlivat regeringens strategi i sitt arbete, samt vilka åtgärder som kommer att genomföras för att Polismyndigheten även fortsättningsvis ska arbeta i enlighet med strategin.<sup>15</sup>

För att säkerställa att Polismyndigheten kontinuerligt arbetar i enlighet med den svenska strategin mot terrorism beslutade myndigheten i mars 2016 att inom myndigheten inrätta ett nationellt processansvar för terrorismbekämpning. Denna arbetsuppgift har förlagts till det nationella taktiska rådet (NTR) vid Noa och syftar till att säkerställa att Polismyndighetens operativa strategier och metoder att bekämpa och hantera terrorism är effektiva. Ansvarsområdet innebär också att hålla samman myndighetens åtgärder för att bekämpa och hantera terrorism, exempelvis vid utbildning och övning.

I denna rapport anges Polismyndighetens målbild vara att inkludera förmågan till bekämpning och hantering av terrorism i alla delar av verksamheten. Målet är också att terrorism och våldsbejakande extremism ska hanteras på samma sätt som andra brottsområden och inkluderas i det generella brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Vidare beskrivs i rapporten hur Polismyndigheten har införlivat regeringens strategi i sitt arbete. Nedan återges kortfattat och i punktform de 12 målsättningar som formulerats för att nå de krav som ställs på Polismyndigheten inom områdena *Förebygga*, *Förhindra*, *Försvåra* och *Hantera*.

### **Förebygga**

- Extremistmiljöerna ska minska genom att färre ansluter sig och fler hoppar av.
- Polisens åtgärder ska inte vara radikaliseringsdrivande.

### **Förhindra**

- Effektiva och återkommande åtgärder ska riktas mot personer som är brottsaktiva, rekryterar eller finansierar.
- Polisen ska kunna lämna ett effektivt operativt stöd till Säkerhetspolisen avseende bl.a. informationsutbyte, åtgärder och ledning.

### **Försvåra**

- Skyddet av allmänheten i det allmänna rummet ska vara anpassat till hotet.
- Antalet illegala vapen ska minska.
- Personer med avsikt och förmåga att planera eller genomföra attentat ska förhindras inresa i landet eller kunna avvisas.
- Grundlagsskyddade fri- och rättigheter ska garanteras.

---

<sup>15</sup> Polisens terrorismbekämpning – Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete, Nationella operativa avdelningen, A089.457/2017, 2017-02-23.



I

**Hantera**

- Konsekvenserna av attentat ska begränsas genom att polisen kan varna och vägleda allmänheten.
- En effektiv respons ska kunna konfrontera gärningsmän samt säkra platser och områden.
- Ytterligare attentat ska förhindras genom effektiva utredningsåtgärder och underrättelseverksamhet.
- Polisen ska kunna leda sin operativa verksamhet även vid mycket stor påfrestning.

**5.7 För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen**

Under 2018 granskade Riksrevisionen om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Motivet för att genomföra granskningen var att verksamheten är viktig för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

I rapporten anges att Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen och bekämpningen av annan brottslighet som hotar rikets säkerhet. Samtidigt har Polismyndigheten ansvar för sådan brottslighet som kan angränsa till, men faller utanför, Säkerhetspolisens ansvarsområde. För att de båda myndigheterna ska kunna utföra sina respektive uppdrag effektivt och få en så god lägesbild som möjligt inom sina respektive verksamhetsområden finns ett betydande behov av samverkan mellan dem. En central del i denna samverkan är utbytet av underrättelseinformation.

Riksrevisionens samlade slutsats var att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation, men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras.

I rapporten framgår att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under 2015 slöt överenskommelser i syfte att staka ut ett ramverk för hur myndigheterna ska samverka. Riksrevisionen bedömde dock att nuvarande styrning inte är tillräcklig för att säkerställa att utbytet av underrättelseinformation regionalt och lokalt ger bästa utfall.

Vidare konstateras i rapporten att Polismyndighetens regionala underrättelseenheter löpande delar underrättelseuppslag med Säkerhetspolisen digitalt. Säkerhetspolisens regionala sektioner delar å sin sida mestadels information muntligt, vilket innebär att Polismyndigheten behöver hantera den mottagna informationen manuellt. Sammantaget ansåg Riksrevisionen därför att de tekniska förutsättningarna för att utbyta information behöver förbättras på regional nivå för att möjliggöra en än mer säker, effektiv och spårbar delning.

Inom ramen för granskningen konstaterade Riksrevisionen att Säkerhetspolisens regionala sektioner arbetar utifrån centrala instruktioner och all analys och bedömning av underrättelseinformation sker centralt. Polismyndighetens regionala underrättelseenheter arbetar dock både med analys och med bedömningar. Myndigheternas olika organisationssätt på regional nivå uppges i rapporten få till följd att Polismyndighetens regionala underrättelseenheter i den löpande samverkan inte alltid hinner få respons i tid, eftersom Säkerhetspolisens regionala sektion behöver invänta instruktioner från centralt håll. Säkerhetspolisen centralt ska även hantera akuta ärenden, vilket uppges leda till att man regionalt blir osynkroniserad. Sammantaget såg Riksrevisionen att denna obalans i handlingsutrymme på regional nivå riskerar att medföra att den regionala samverkan fördröjs.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

- Granskningen visar att myndigheterna har överlämnat till regional nivå att utarbeta formerna för samverkan och att det inte är föreskrivet någon lägsta nivå för regional samverkan. Detta har medfört att samverkansformerna varierar mellan regionerna. För att få ett mer systematiskt och säkrare informationsutbyte på regional nivå bör därför myndigheterna gemensamt fastställa en tillräcklig lägsta nivå för samverkan om utbyte av underrättelseinformation, såväl i fråga om omfattning som i innehåll.
- Granskningen visar att de tekniska förutsättningarna för att utbyta underrättelseinformation behöver förbättras på regional nivå. De båda myndigheterna behöver säkerställa att informationen inte missuppfattas eller går förlorad. Myndigheterna bör därför tillsammans utveckla de tekniska förutsättningarna för att kunna dela underrättelseinformation på ett effektivt, säkert och spårbart sätt.

## 5.8 Redex-modellen

Med anledning av de brister i samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som Riksrevisionen konstaterade i sin granskningsrapport ”För säkerhets skull”, tillsattes en för de båda myndigheterna gemensam arbetsgrupp med uppdrag att utveckla denna samverkan.

Arbetsgruppen har i en rapport föreslagit att en modell för regional och nationell samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten införs för att användas för genomförande av anpassade åtgärder mot individer, grupper och kluster i syfte att begränsa deras avsikt och förmåga att begå brott.<sup>16</sup> I februari 2019 beslutade chefen för Noa om en gemensam samarbetsmodell med Säkerhetspolisen, ”Redex-modellen”.

Enligt beslutet ska det finnas en roll med systemansvar för att samtliga polisregioners samarbete avseende våldsbejakande extremism fungerar. Funktionen ska inrikta, övervaka och följa upp det nationella arbetet mot våldsbejakande extremism, bl.a. genom att formulera inriktningen för det nationella samarbetet inom området. I samband med Nolg i juni 2019 beslutades därutöver att uppdraget innefattar att genomföra regelbundna möten med de regionalt ansvariga vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att hålla en nationell lägesbild och följa upp resultatet av myndigheternas operativa arbete utifrån de regionala underrättelsebilderna. Vidare fattades i juli 2019 beslut om att uppdra åt chefen för underrättelseenheten vid Noa att inrikta, övervaka och följa upp det nationella arbetet mot våldsbejakande extremism. Ansvar för att följa upp arbetssätt och metod har getts nationella taktiska rådet.

Av arbetsgruppens rapport framgår att Redex-modellen ska skapa enhetlighet och tydlighet avseende ansvar, struktur och roller hos båda myndigheterna samt möjliggöra lägesuppföljning och beslutsfattande på regional och nationell nivå.

Modellen innebär ett fördjupat underrättelsesamarbete mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten för att skapa en bättre lokal lägesbild, som i sin tur ligger till grund för planering av åtgärder, genomförande av åtgärder samt en uppföljning av åtgärdernas effekter.

---

<sup>16</sup> Utveckla samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen gällande reduktion av våldsbejakande extremism, Redovisning av uppdrag, Säkerhetspolisen och Polisen, 2018-11-08.

I

Arbetet ska ske i för ändamålet upprättade funktioner, bemannade av personal från båda myndigheterna. Arbetet bör ske tillsammans i gemensamma lokaler men får inte hindras av eventuella brister i sådana förutsättningar.

Redex-modellen består av två delar: en underrättelsekomponent och en åtgärdskomponent. Komponenterna har olika uppdrag som tillsammans, med sin samlade kompetens, utgör ett forum för prioritering och bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas.

I rapporten konstateras vidare att Åklagarmyndigheten har en nyckelfunktion för ökad effekt mot de våldsbejakande extremistmiljöerna. Ett effektivare samarbete mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bygger på att även Åklagarmyndigheten är en betydande del i samverkan för att uppnå önskvärd effekt. En framgångsfaktor är att behörig förundersökningsledare förstår det större värdet i att prioritera vissa ärenden.

## 5.9 Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället

Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden, är framtaget för att enhetligt motverka lokal etablering av kriminella strukturer, organiserad brottslighet och inslag av parallellsamhällen.<sup>17</sup>

Tidigare har metodstödet enbart använts vid de områden som regionerna själva har bedömt vara utsatta områden. I augusti 2018 fattade dock chefen för Noa beslut om att metodstödet och analysmodellerna ska användas i samtliga LPO.<sup>18</sup>

Metodstödet är numera webbaserat med en användarhandbok och ett webbaserat analysverktyg. Genom att fylla i relevanta frågeformulär digitalt skapar verktyget en lägesbild i realtid. I dessa frågeformulär finns frågor som är kopplade till radikaliserings- och våldsbejakande extremism, vilket skapar förutsättningar för att området beskrivs i den lokala lägesbilden.

Den lokala lägesbilden och den bedömning samt prioritering som lokalpolisområdena gör med lägesbilden som utgångspunkt är, enligt verksamhetsplanen, tillsammans med nationella och regionala prioriteringar viktiga delar i planeringen och genomförandet av verksamheten. Metodstödet skapar därigenom förutsättningar för att ett aktivt arbete mot radikaliserings- och våldsbejakande extremism äger rum i lokalpolisområdena.

---

<sup>17</sup> Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, Utvecklingscentrum Väst, Upplaga 1.2/2017, A 194.284/2015.

<sup>18</sup> Tillägg till tidigare beslut om Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället till att omfatta samtliga Lokalpolisområden inom Polismyndigheten, Beslutsprotokoll, A194.284/2015, 2018-08-28.

## 6 Iakttagelser och bedömningar

### 6.1 Ledning och styrning

#### *Iakttagelser vid verksamhetsbesöken*

Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism är endast i viss mån kända i verksamheten. Inte någon av de besökta polisregionerna tillämpar riktlinjerna i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Av arbetsordning för Polismyndigheten framgår att ett styrdokument innehåller ledningens uttalade viljeinriktning och kan ange mål, prioriteringar och intentioner för verksamheten och dess utveckling. En riktlinje är styrande för medarbetare och innehåller bindande regler om hur arbetet ska bedrivas.<sup>19</sup> Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism har mer karaktären av att vara kunskapshöjande i ämnesområdet än att vara vägledande för arbetet.

Vid framtagandet av Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism<sup>20</sup> konstaterades att avsaknaden av fastställd process och definition för polisens brottsförebyggande arbete påverkade möjligheten att ge tydliga, konkreta anvisningar till aktuella riktlinjer. Det beslutades därför att riktlinjerna skulle utgöra den första versionen och att ett arbete med att uppdatera riktlinjerna skulle påbörjas så fort det var möjligt.

Sedan dess har en ny definition av det brottsförebyggande arbetet beslutats.<sup>21</sup>

Det pågår för närvarande ett strategiskt utvecklingsprojekt för polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. I projektdirektivet<sup>22</sup> konstateras att i jämförelse med polisens övriga verksamhetsområden, exempelvis utredning och lagföring, så saknar polisen tydligt processägarskap inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Projektet har som målsättning att hitta en bra lösning för processägarskapet. Målet är vidare att hitta goda former för hur ansvaret för det brottsförebyggande arbetet ska struktureras och fördelas på polisens operativa nivåer. Det konstateras också att verksamhetsområdet under en längre tid har brottats med frågor om hur man på ett adekvat och ändamålsenligt sätt följer upp och utvärderar det brottsförebyggande arbetet. I projektet ingår att ta fram metoder i avsikt att öka Polismyndighetens förmåga att mäta effekter av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Projektet har ännu inte redovisats. Därigenom kvarstår alltså ottydlighet i denna fråga. Kvarstår gör också svårigheter med att på ett adekvat och ändamålsenligt sätt följa upp och utvärdera det brottsförebyggande arbetet.

---

<sup>19</sup> Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2019:23, 7 kap. 1 § och 11 §.

<sup>20</sup> Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism, PM 2016:52.

<sup>21</sup> Ny definition av det brottsförebyggande arbetet, Beslutsprotokoll, A841.321/2016, 2017-12-08.

<sup>22</sup> Polisens brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete, Projektdirektiv, Strategiskt utvecklingsprojekt, Dnr A841.321/2016.

I

Det brottsförebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism utförs vid och av flera olika verksamhetsgrenar, såsom ingripandeverksamhet, kommun- och områdespolis, utredningsverksamhet och underrättelseverksamhet. Det finns däremot inget utpekat ansvar för att samordna insatserna, vilket krävs för att få till stånd ett effektivt arbete. Sannolikt kan dock en sådan samordning underlättas genom det kommande Redex-arbetet. Inom ramen för detta arbete ska det i varje polisregion finnas en roll med ett systemansvar för att det regionala arbetet mot våldsbejakande extremism fungerar.

Endast i en av regionerna finns i dagsläget en funktion med ett sådant systemansvar för arbetet mot våldsbejakande extremism. Vad gäller lokalpolisområdena uppgav två av dessa att kommunpoliserna har utsetts som ansvariga för det lokala arbetet med frågan. I ett annat finns inget utpekat ansvar, utan detta har lagts ut i linjen på ordinarie chefer. I ett av lokalpolisområdena finns en utsedd tjänsteman som jobbar extra med dessa frågor.

Inte någon av regionerna har formulerat produktions- eller effektmål inom området våldsbejakande extremism. Två lokalpolisområden uppger att arbetet i viss mån följs upp på annat sätt.

Att arbetet är fördelat på flera olika verksamhetsgrenar utan något utpekat samordningsansvar har lett till att det inte heller funnits någon strukturerad uppföljning eller utvärdering av det arbete som utförs. Den sammantagna bilden har helt enkelt saknats. Även detta kommer sannolikt att förbättras genom det kommande Redex-arbetet, då den roll med systemansvar, som nämns ovan, även kommer att få ett ansvar för regional uppföljning i Rolg och en nationell uppföljning i Nolg.

De lägesbilder som behandlar våldsbejakande extremism beskriver ett ”nuläge”. Det saknas genomgående ett längre perspektiv och bedömning av förväntad utveckling över tid. Således saknas också en diskussion kring vilka förebyggande åtgärder som eventuellt behöver vidtas med anledning av en förväntad utveckling.

Ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen upplevs inte som tydlig för medarbetarna. På chefsnivå uppger man i högre utsträckning att ansvarsfördelningen upplevs som tydlig.

Formerna för hur Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samverka framgår av ett antal överenskommelser som myndigheterna ingick när de blev separata myndigheter 2015. Dessa överenskommelser har tillkommit inom ramen för en övergripande ramöverenskommelse. Till denna ramöverenskommelse finns dessutom ett antal överenskommelser bilagda vilka reglerar specifika områden, såsom exempelvis ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller arbetet mot brottsaktiv extremism och terrorhot.<sup>23</sup>

Metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället används i samtliga besökta lokalpolisområden, men i varierande utsträckning.

När det gäller våldsbejakande extremism kan globala händelser i hög grad påverka händelseutvecklingen lokalt. Ingen av regionerna har dock någon metod eller rutin med inriktning på global omvärldsbevakning med våldsbejakande extremismfokus. Polisregionerna har inte heller tagit del av någon sådan omvärldsbevakning framtagen på nationell nivå.

Endast en region bedriver internetspaning inom området våldsbejakande extremism.

---

<sup>23</sup> För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, Riksrevisionen, RIR 2018:3.

## **Bedömningar**

Någon uppdatering av Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism har ännu inte genomförts. Verksamheten saknar därmed vägledning i vilket uppdrag och mål polisen har i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Således saknas också vägledning för vilken nivå eller verksamhetsgren som ansvar för vilken arbetsuppgift. Det är angeläget att Polismyndigheten tar fram lämpligt styrdokument som tydliggör detta.

Sannolikt kan det framtida Redex-arbetet, och den därigenom utvecklade samverkan med Säkerhetspolisen, bidra även till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, så att detta på ett tydligt sätt kan kommuniceras till verksamheten.

Som konstaterats i första stycket under denna rubrik saknas ett tydligt uppdrag och tydliga mål och i förlängningen en inriktning för hur arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism ska bedrivas. Det har också konstaterats att det saknats samordning och strukturerad uppföljning av utfört arbete. Strukturerad omvärldsbevakning i form av att fånga trender i samhället, både nationellt och globalt, saknas också inom området. Allt detta, i kombination med att samtliga lägesbilder som behandlar våldsbejakande extremism beskriver ett nuläge, har lett till att det saknas ett långsiktigt perspektiv och planering inom området.

En fungerande omvärldsbevakning behövs också för att snabbt kunna agera på globala eller lokala händelser som kan få påverkan på lokalsamhället. Det är angeläget att behovet av detta omhändertas.

Polismyndighetens internetspaning avseende våldsbejakande extremism är i dagsläget otillräcklig. Radikalisering sker i hög utsträckning via nätet, så också planering av demonstrationer och andra aktioner. Forskning tyder på att många ensamagerande har varit aktiva på sociala medier i samband med att de begått attacker.<sup>24</sup> Det är därför angeläget att Polismyndigheten ökar sin förmåga i denna miljö.

## **6.2 Samverkan**

### ***Intern samverkan***

#### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

I samtliga av de besökta polisregionerna går samverkan mellan den regionala underrättelseverksamheten och lokalpolisområdet via underrättelsesamordnaren<sup>25</sup>. I fråga om våldsbejakande extremism sker det framför allt genom att information delges från underrättelseverksamhetens Inex-handläggare till underrättelsesamordnaren, som i sin tur ser till att informationen delges vidare till rätt funktion inom lokalpolisområdet. Lokalpolisområdets funktioner ska sedan förse underrättelseverksamheten med information via underrättelsesamordnaren eller genom upprättande av underrättelseuppslag. På så sätt bidrar de båda verksamhets-

<sup>24</sup> Ensamagerande våldsverkare, Profiler, riskbedömningar och digitala spår, FOI, Februari 2019, rapportnr: FOI-R—4736-SE.

<sup>25</sup> Underrättelsesamordnarna tillhör organisatoriskt underrättelseverksamheten men är fysiskt placerade vid ett LPO.

I

grenarna till varandras lägesbilder. Den Rub som delges underrättelseverksamheten från Säkerhetspolisen, delges vidare till lokalpolisområdet på det sätt som beskrivits ovan.

Underrättelsesamordnarna samverkar i hög utsträckning med lokalpolisområdets funktioner operativt koordinatör/samordnare. Genom denna samverkan tillgodoses lokalpolisområdets informationsbehov i det dagliga operativa arbetet och underrättelseverksamheten kan få avsättning för de underrättelser som kräver operativa åtgärder.

Underrättelsesamordnarna förefaller ha väl utarbetade kanaler för att i lokalpolisområdet nå ingripandepoliser och kommun- respektive områdespoliser. Underrättelsesamordnarna närvarar också vid utsättningar eller sammanställer skriftlig information till dessa möten. Representanter från underrättelseverksamheten uppgav också att de i hög utsträckning får information tillbaka, främst genom underrättelseuppslag från ingripandepoliser. I något mindre utsträckning skrivs underrättelseuppslag av kommun- respektive områdespoliser.

Det finns således väl etablerade samverkansformer mellan underrättelseverksamheten och lokalpolisområdenas funktioner för ingripandeverksamhet och områdes- respektive kommunpolis. Dessa funktioner vid lokalpolisområdet har god kunskap om Rub och ser sin roll i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Ingen av de underrättelsesamordnare som inspektionsgruppen träffade närvarade dock med regelbundenhet vid möten inom lokalpolisområdets utredningsverksamhet. Representanter från utredningsverksamheten uppgav sig också i betydligt mindre utsträckning ha kunskap om den Rub som delges från Säkerhetspolisen. Underrättelseverksamheten uppgav i sin tur att de i mycket liten utsträckning får underrättelseuppslag upprättade vid utredningsverksamheten. Med undantag från en region upplevde representanter från underrättelseverksamheten en frustration över svårigheten av att få förundersökningsledare att prioritera ärenden på personer som finns upptagna i Rub.

Med undantag från en region förefaller utredningsverksamheten inte ha funnit sin roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Utredningsverksamheten har dock inte heller, i samma omfattning som exempelvis ingripandepoliserna, blivit föremål för utbildningsinsatser och har heller inte delgivits Rub i samma utsträckning. Underrättelsesamordnaren och den operativa koordinatör/samordnaren har inte byggt upp ett lika nära samarbete med utredningsverksamheten som med övriga funktioner. Problemet är i viss mån känt i de besökta regionerna. Underrättelseverksamheten har därför genomfört särskilda delgivningsinsatser för utredningspersonalen avseende Rub. Vid en region överväger man vidare att införa en utredningskoordinator/samordnare som ett komplement till den operativa koordinatör/samordnaren.

### **Bedömningar**

Som konstateras i Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism är det angeläget att utredningssidan uppmärksammar tecken på våldsbejakande extremism och radikalisering under utredningsarbetet och vid andra förundersökningsåtgärder, såsom husrannsakingar. Utredningspersonal kan också se till att relevant polispersonal kan få tillfälle att prata med en individ som är kallad på förhör om personen är intressant ur perspektivet våldsbejakande extremism.

Det är också av vikt att förundersökningsledare inser värdet av att prioritera ärenden med individer upptagna på Rub. Dessa ärenden är ibland av enkel beskaffenhet och därför inte prioriterade ur det perspektivet. Information om dessa individer, och andra intressanta iakttagelser, måste komma underrättelseverksamheten till del, så att den i sin tur ges förutsätt-

ningar att bistå Säkerhetspolisen och den egna verksamheten med uppdaterade underrättelsebilder inom området.

Det finns också en utvecklingspotential kring annan intern samverkan. De regionala rättsenheterna, genom framför allt dess tillståndshantering, utgör en viktig aktör, exempelvis vid handläggning av vapenärenden och vid hantering av ansökningar om allmänna sammankomster.

### **Extern samverkan – Säkerhetspolisen**

#### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är inte helt tydlig för medarbetarna i verksamheten, i synnerhet inte när det gäller det förebyggande arbetet. Underrättelseverksamheten och de chefer som intervjuats uppger i något högre utsträckning att de tycker att ansvarsfördelningen är klarlagd.

I de besökta regionerna är det underrättelseverksamheten som utgör Säkerhetspolisens kontaktpunkt mellan myndigheterna på regional nivå. Det är till underrättelseverksamhetens regionala nivå som Säkerhetspolisen delger sin Rub. Underrättelseverksamheten, genom Inex-handläggarna, tillför sedan polisiär underrättelseinformation till Rub, som sedan delges vidare i verksamheten.

Underrättelseverksamheten beskriver att den löpande samverkan, informationsutbytet, med Säkerhetspolisen fungerar väl. Det upplevs dock som en nackdel att i princip all information från Säkerhetspolisen delges muntligt. Samverkan uppges fungera något sämre när ärenden kräver operativa åtgärder.

Säkerhetspolisens organisation försvårar i viss mån de båda myndigheternas samarbete. Säkerhetspolisen har centraliserat sin styrning av verksamheten, vilket innebär att all analys och prioritering av ärenden sker centralt. I synnerhet vid hantering av operativa ärenden av icke kritisk natur blir samarbetet haltande, då dessa hanteras av Säkerhetspolisen centralt. Det betyder att det upparbetade regionala samarbetet inte fungerar för dessa situationer och upplevs skapa onödiga omvägar för relativt enkla frågor. Detta förhållande har även uppmärksammats i Riksrevisionens rapport "För säkerhets skull".

Säkerhetspolisens organisation blir särskilt försvårande för polisregion Stockholm, som inte samverkar med regional funktion utan med Säkerhetspolisen centralt. Detta försvårar också en eventuell framtida samsittning i enlighet med Redex-modellen.

Även vid den lokala nivån förekommer visst samarbete med Säkerhetspolisen, vilket inte alltid koordineras med Polismyndighetens regionala nivå.

### **Bedömningar**

Ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten är inte helt tydlig för medarbetarna. De berörda verksamheterna måste avgöra om samverkansöverenskommelserna som myndigheterna träffat är i behov av uppdatering eller om det är innehållet i dessa som på ett tydligare sätt behöver kommuniceras. Det framtida Redex-arbetet kommer sannolikt också att kunna bidra till att ansvarsfördelningen blir tydligare, även om vissa regioner i nuläget inte förefaller kunna nå målet med samlokalisering.



I

Det bedöms viktigt att upprätthålla principen om en kontaktpunkt för utbyte av information mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, i detta fall den regionala underrättelseverksamheten. Då finns förutsättningar för att hålla informationen samlad och det bidrar också till en enkelhet och enhetlighet över landet.

### **Övrig extern samverkan**

#### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

Samtliga polisregioner uppger att samverkan sker med kommunen och att samverkansöverenskommelser har tecknats. Lokalpolisområdenas lägesbilder och kommunens lägesbild läggs som regel ihop och får då utgöra en gemensam lägesbild. Till samverkansöverenskommelsen upprättas sedan en gemensam plan för vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av den konstaterade lägesbilden/lägesbilderna.

I något fall har det funnits svårigheter att nå en samsyn kring rådande lägesbild, eftersom det har funnits olika uppfattningar kring omfattningen av problemet.

I viss mån försvårar socialtjänstens sekretessregler ett effektivt informationsutbyte. Det förefaller också svårt att bygga upp en fungerande avhopparverksamhet för individer som är beredda att lämna extremistmiljön.

Polisregionerna uppgav vidare att individärenden kopplade till våldsbejakande extremism kan omhändertas inom ramen för samverkansformer, t.ex. Sig (sociala insatsgrupper) och SSPF (Skola Socialtjänst Polis Fritid).

Kommunpoliserna i de besökta lokalpolisområdena har i olika form byggt upp en samverkan med lokala religiösa samfund.

Samtliga lokalpolisområden har, i varierande utsträckning, ett samarbete med Ruc (regionalt underrättelsecenter) där tolv myndigheter finns representerade. Samarbetet varierar från ren informationsinhämtning till att initiera lokala ärenden eller tillsynsinsatser tillsammans med exempelvis Skatteverket och/eller Försäkringskassan.

Ruc-samarbetet har potential att utgöra ett effektivt verktyg i arbetet mot våldsbejakande extremism. Flera polisregioner har inom ramen för denna samverkan gjort insatser mot individer med kopplingar till denna miljö. Framför allt har bidrag som beslutats på felaktiga grunder kunnat stoppas och det blir tydligt att det gör skillnad när flera myndigheter kraftsamlar mot samma personer. Det myndighetsgemensamma arbetet omfattar nu på ett tydligare sätt även det brottsförebyggande arbetet.

Inte i någon av regionerna finns någon uttalad samverkan med Åklagarmyndigheten i frågor kopplade till våldsbejakande extremism.

Samarbetet med psykiatri bedöms i princip vara obefintlig. Sjukvårdens omfattande sekretessregler uppges vara orsaken till detta. Polisregionerna beskriver dock att det ofta finns problem med psykisk ohälsa hos de individer som kan kopplas till våldsbejakande extremism, i synnerhet när det gäller de potentiellt ensamagerande.

### **Bedömningar**

Ett effektivt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism kräver insatser från flera olika samhällsaktörer och fördjupat samarbete mellan myndigheter, kommuner och privata aktörer. Allt är inte Polismyndighetens ansvar. Alla har dock inte samma syn på vad som är polisens ansvar. För att polisen ska kunna ställa krav på andra aktörer att ta sin del av ansvaret är det viktigt att polisen till fullo har förstått sin egen roll. Det kan därför återigen konstateras vikten av att detta konkretiseras, se även under avsnitt 5.1.

För att ytterligare underlätta den myndighetsgemensamma samverkan i Ruc, finns behov av att de icke brottsutredande myndigheterna får i uppdrag att arbeta brottspreventivt.<sup>26</sup>

Sannolikt kan ytterligare synergieffekter uppnås genom att Ruc och eventuellt framtida Redex-center placeras i närheten av varandra.

För att arbetet mot våldsbejakande extremism ska fungera tillfredställande har ovan konstaterats att utredningsverksamheten måste ta ett större ansvar för frågan och involveras mer i arbetet. De polisiära förundersökningsledarna behöver bl.a. kunna prioritera ärenden på individer som förekommer i Rub. Det betyder att även Åklagarmyndigheten och dess förundersökningsledare bör göra samma prioriteringar, vilket även identifierats i Redex-rapporten. Det är därför av vikt att en samverkan initieras även med denna myndighet.

Även om lagstiftningen i viss mån hindrar informationsutbyte på individnivå i samverkan med psykiatrin, är det angeläget att ett samarbete i form av råd, stöd och vägledning kan komma till stånd.

## **6.3 Metoder och arbetssätt**

### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

I samtliga lokalpolisområden, framför allt vid ingripandeverksamheten, finns en osäkerhet kring vilka operativa åtgärder som kan och bör vidtas kring individer som är eller kan vara kopplade till våldsbejakande extremism. Individer som befinner sig i en radikaliseringsprocess är inte alltid misstänkta för brott, vilket medför att traditionella polisiära arbetssätt inte kan användas. Samma förhållande gäller många gånger för de individer som finns upptagna i Rub. När ingripandepoliser påträffar dessa individer upprättas i vissa fall endast ett undermåttseuppslag, vilket inte upplevs som en tillfredsställande åtgärd.

Det finns också en stor osäkerhet kring att använda de arbetsmetoder som annars används vid oro över en individ i riskzon, exempelvis s.k. orosamtal. Rädslan för att göra fel och istället driva på radikaliseringsprocessen är påtaglig. Det finns en önskan om ledstänger i arbetet och beprövade arbetsmetoder att ta till. Samtidigt ges en beskrivning av att arbete med orosamtal, sociala insatsgrupper och samarbete inom ramen för SSPF används, även beträffande individer med koppling till våldsbejakande extremism.

Som riktlinjerna anger bör insatserna vid arbete mot våldsbejakande extremism vara desamma som vid annat förebyggande arbete, varför utarbetade strukturer och arbetssätt till

---

<sup>26</sup> Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten, 2018, Polismyndigheten, A548.578/2018.

I

stor del ska användas. Det är därför glädjande att konstatera att lokalpolisområdena använder sig av s.k. crossamtal, Sig och SSPF i detta arbete.

Även underrättelseverksamheten känner en osäkerhet att lämna rekommendationer kopplat till våldsbejakande extremism. Det finns en större vana att lämna rekommendationer kopplade till den mer traditionella brottsligheten.

Det fungerar överlag bra med informationsinhämtning och informationsdelning inom verksamheten. Det råder däremot svårigheter att omvandla underrättelseinformation till operativa åtgärder, vilket leder till en begränsad effekt mot extremistmiljöerna.

Osäkerhet i hur arbetet bör bedrivas leder i många fall till en rädsla att agera eller till ad hoc-lösningar från fall till fall. Samtidigt som det finns en osäkerhet kring vilka åtgärder som bör vidtas finns det också en rädsla för att göra fel, att gå på för hårt och därigenom ”putta någon över kanten”.

### **Bedömningar**

Sannolikt kan det framtida Redex-arbetet, med dess uppföljning av vidtagna åtgärder, bidra till att sprida goda exempel över landet och därigenom inge en större säkerhet och enhetlighet i agerandet. På sikt bör också underrättelseverksamheten, genom sina rekommendationer, kunna vara mer kunskapshöjande i åtgärdsdelen.

## **6.4 Kompetensutveckling**

### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

Ingripandepersonal har fått viss kompetensutveckling avseende våldsbejakande extremism via Polkon, polisiär konflikthantering. Att ge utbildning via Polkon är framgångsrikt på så sätt att man når ett stort antal tjänstemän med samma information. En nackdel är att man endast når en viss kategori ur personalgruppen, företrädesvis ingripandepersonalen.

Överlag förefaller ingripandepersonalen ha prioriterats i utbildningshänseende. De har därvid givits möjlighet att upptäcka tecken på radikalisering och våldsbejakande extremism, vilket sannolikt lett till att fler underrättelseuppslag också upprättats inom den verksamheten.

I övrigt uppges att interna informationsinsatser har genomförts av medarbetare som är kunniga inom området, företrädesvis kommunpoliser eller underrättelseverksamhetens Inex-handläggare.

Utredningsverksamheten har dock förbisetts i fråga om utbildningsinsatser inom detta område och det är sannolikt en del av förklaringen till att denna verksamhetsgren inte har funnit sin roll i arbetet mot våldsbejakande extremism.

I och med att kulturella skillnader och globala händelser i hög grad påverkar detta område ställs det särskilda krav på personalens kulturella medvetenhet och omvärldskunskap.

I polisens kurskatalog<sup>27</sup> finns kurserna *Brottsförebyggande – Våldsbejakande radikaliseringsutbildare*. Denna utbildning kommer dock inte att genomföras under 2019. Kursen har omfattat tio dagar och efter godkänt resultat har kursdeltagaren själv fått genomföra 4 – 8 timmars utbildning för medarbetare i hemmaregionen/avdelningen. Polisregionerna har uppgivit till HR Kompetens att de har svårt att släppa medarbetare för en så lång utbildning.

Utvecklingscentrum Väst har skickat in en ny kravställan till HR Kompetens med en uppdaterad och helt ny profil på utbildningen i våldsbejakande extremism. Det är i dagsläget oklart när en ny utbildning står klar att genomföras.

Även en årlig fortbildning för utbildare finns upptagen i kurskatalogen. Inte heller denna kommer att genomföras under 2019.

### **Bedömningar**

Det är av vikt att alla som ska delta i detta arbete ges samma förutsättningar att ta ansvar för att helheten ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt.

Det är angeläget att en ny nationell utbildning kan färdigställas så snart det är möjligt. Utöver att upptäcka radikaliseringsbör utbildningen behandla hur man arbetar förebyggande mot radikaliseringsbör och hur man aktivt arbetar för att underlätta att personer lämnar en våldsbejakande miljö. Det är också angeläget att regionerna har en plan för kompetensförsörjning avseende arbetet mot våldsbejakande extremism.

Vad avser personalens kulturella medvetenhet och omvärldskunskap kan förhoppningsvis en ökad mångfald hos polisanställda verka kunskapshöjande och ge positiva effekter i det löpande arbetet.

## **6.5 Tekniskt stöd**

### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

Polismyndigheten har en rutin för hur underrättelseinformation delges till Säkerhetspolisen. I princip delges all information digitalt.

Säkerhetspolisen delger i princip all underrättelseinformation till polisen muntligt. Detta görs vid samverkansmöten, personliga möten eller via telefon.

Då i princip all information från Säkerhetspolisen delges muntligt måste denna skannas in eller skrivas ned för att kunna föras in i de polisiära uppgiftssamlingarna. Det finns ingen fastställd rutin för att, eller hur, detta ska göras. Riskerna är uppenbara att informationen stannar hos den som tagit emot den och därav inte kommer resterande verksamhet till del.

Underrättelseverksamheten arbetar i flera olika polisiära it-system, främst Surfa 2, men även i stor utsträckning med hjälp av standardprogramvaror som Word, Excel och OneNote. Dokument och andra filer hanteras då på behörighetsbegränsade filserverar. De polisiära it-

---

<sup>27</sup> Underlag för inventering av platsbehov till kurser och fortbildningar 2019, Kurskatalog, Polisen, A124.442/2018.

I

system som är tillgängliga och i någorlunda omfattning anpassade för att ställa samman och delge information vidare till verksamheten är ASP och OBS-portalen.

I synnerhet underrättelsesamordnarna på lokal nivå vittnar om att mycket tid måste läggas på att klippa och klistra från olika system, tvätta information och sammanställa den för att kunna bidra med bra produkter till verksamheten. ASP och OBS-portalen, som i någorlunda omfattning är anpassade för att ställa samman och delge information har båda omfattande tekniska och funktionella begränsningar och uppfyller inte verksamhetens krav.

### **Bedömningar**

Samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen fungerar över lag tillfredsställande. Formerna för utbyte av underrättelseinformation myndigheterna emellan är dock inte ändamålsenliga. Eftersom arbetet mot den våldsbejakande extremismen är ett gemensamt uppdrag för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bör information kunna behandlas gemensamt.

Även Riksrevisionen lämnade i sin rapport "*För säkerhets skull*" en rekommendation till myndigheterna att förbättra de tekniska förutsättningarna för att utbyta underrättelseinformation på regional nivå. Det framtida Redex-arbetet riskerar att få minskad effekt om detta inte tas om hand. Störst effekt skulle uppnås om informationen kunde behandlas i en gemensam it-miljö – eller åtminstone i med varandra väl integrerade it-system – från underrättelse till åtgärd och uppföljning. Avsaknad av en effektiv digital informationsdelning, eller en gemensam informationshantering, bedöms vara en av de huvudsakliga effektivitetsbristerna i det nuvarande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Det pågår ett arbete med att utveckla ett nytt underrättelsesystem i syfte att effektivisera underrättelsearbetet. Det är angeläget att detta arbete kan fortsätta enligt plan.

## **6.6 Lagstiftning och styrande dokument**

### ***lakttagelser vid verksamhetsbesöken***

Iakttagelser och bedömningar avseende Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism behandlas under avsnitt 6.1.

I samtliga lokalpolisområden används, i varierande utsträckning, metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, bl.a. i samband med upprättande av lokal lägesbild.<sup>28</sup> Metodstödet skapar förutsättningar för att strukturera och samordna organiserad brottslighet i en lokal lägesbild. Kunskap inhämtas genom metodstödet formulär, som sedan bearbetas till lokala lägesbilder. I metodstödet finns frågor som är kopplade till radikaliserings och våldsbejakande extremism. Genom metodstödet skapas förutsättningar för att problem kopplat till detta område beskrivs i den lokala lägesbilden. Eftersom den är styrande för lokalpolisområdenas planering och prioritering av verksamheten, skapas därigenom också förutsättningar för att arbete mot radikaliserings och våldsbejakande extremism utförs.

---

<sup>28</sup> Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, Utvecklingscentrum Väst, Upplaga 1.2/2017, A194.284/2015.

Underrättelseverksamheten vittnar om svårigheter kopplade till behandling av personuppgifter rörande individer som ännu inte kan misstänkas för brott. Det finns även svårigheter kopplade till antalet behörigheter som kan ges ut till uppgiftssamlingar som rör våldsbejakande extremism.

I underrättelseverksamheten får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (2 kap. 1 § lag [2018:1693] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område [PBDL]).

Personuppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet, om den misstänkta verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt får dessutom göras gemensamt tillgängliga. Det är alltså inte alls på grund av misstanke om brott som uppgifter får behandlas och göras gemensamt tillgängliga för mer än ett fåtal. Om bedömning görs att en person kan antas ha samband med brottslig verksamhet, t ex våldsbejakande extremism i ett visst område, så får alla uppgifter om den personen som behövs behandlas och göras gemensamt tillgängliga. Detta kan självfallet innefatta uppgifter om brott som personen har dömts för, har misstänkts för eller är misstänkt för, men det är alltså inget krav.

För att arbetet mot våldsbejakande extremism ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt framhålls vikten av att polisen får möjlighet till s.k. hemlig dataavläsning.

Vad gäller hemlig dataavläsning finns det i dagsläget inte som metod i Sverige och det saknas därför en tydlig definition av vad åtgärden innebär.

Regeringen har fattat beslut om en lagrådsremiss om hemlig dataavläsning.<sup>29</sup> Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2020 och tidsbegränsas i fem år, därefter ska lagen utvärderas. Detta hemliga tvångsmedel ska användas vid misstankar om allvarlig brottslighet. Hemlig dataavläsning ska kunna användas både under en förundersökning och i underrättelseverksamhet.

I stora drag är det en metod för de brottsbekämpande myndigheterna att med någon form av tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning som kan användas för kommunikation och därigenom få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den.

Med metoden kan man komma åt både uppgifter som idag får hämtas in med nuvarande hemliga tvångsmedel, till exempel innehåll i meddelanden, och uppgifter som i dag inte får hämtas in med hemliga tvångsmedel, till exempel uppgifter som finns lagrade i en dator eller telefon.<sup>30</sup>

### **Bedömningar**

Det bedöms positivt att det i samband med Nolg, i augusti 2018, fattades beslut om att metodstödet mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, ska tillämpas i samtliga lokalpolisområden och inte endast i dem med utsatta områden.

---

<sup>29</sup> Hemlig dataavläsning, Lagrådsremiss, Stockholm 24 oktober 2019.

<sup>30</sup> Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet, SOU 2017:89.

I

Vad gäller svårigheter att behandla personuppgifter rörande individer som ännu inte kan misstänkas för brott lever sannolikt missuppfattningar om regelverket kvar inom verksamheten.

Det finns en osäkerhet inom underrättelseverksamheten avseende det regelverk som styr sättet som behövlig information hanteras på. Metodstöd, tydlig information och utbildningsinsatser kan behövas för att avhjälpa detta. Såsom det uppfattas får missuppfattningen inte bara påverka på själva bearbetningen av information, utan även på hur informationsförserjningen struktureras. Det finns skäl att med stöd av relevant juridisk expertis göra förnyade bedömningar av den information som hittills har bedömts vara av karaktären att den inte kan göras gemensamt tillgänglig. Om verksamheten i onödan begränsar tillgången till information till färre tjänstemän än vad som behövs och lagstiftningen medger, är det uppenbart att detta medför besvär och svårigheter, inte minst vid en snabbt uppkommen händelse, då uppgifter behöver spridas till en vidare krets.

## 7 Rekommendationer

### 7.1 Rekommendationer till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring och service

#### *Ledning och styrning*

- Se till att följa upp tillämpningen av gällande styrdokument för att sedan i lämplig form tydliggöra Polismyndighetens uppdrag och mål vad avser arbetet mot våldsbejakande extremism.
- Säkerställ att en strukturerad omvärldsbevakning äger rum inom området och delges berörd verksamhet.
- Se till att Polismyndigheten ökar sin spaningsförmåga på internet avseende våldsbejakande extremism.

#### *Samverkan*

- Se till att utredningsverksamheten finner en tydligare roll i det samlade arbetet mot våldsbejakande extremism.
- Initiera samverkan med Åklagarmyndigheten inom området för att skapa samstämmighet kring behov av åtgärder.
- Initiera en samverkan med psykiatrin för att öka informations- och kunskapsutbytet.

#### *Tekniskt stöd*

- Förbättra de digitala förutsättningarna att utbyta underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

### 7.2 Övrigt

- Genomför en uppföljande inspektion när åtgärderna kan förväntas ha fått effekt, förslagsvis 2023.



# Bilaga



## Polisen

### DIREKTIV

1 (3)

Datum

2018-12-17

Diariennr (åberopas)

A094.519/2018

Saknr

128

Polismyndigheten  
Rikspolischefens kansli  
Tillsynsfunktionen

## Tillsyn över lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism

### Bakgrund

Rikspolischefen beslutade den 8 december 2017 om en tillsynsplan för 2018<sup>1</sup>. Av planen framgår inom vilka områden tillsyn ska ske under 2018. Ett av områdena är lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism.

I anledning av beslutet avser Tillsynsfunktionen att genom inspektion granska polisens lokala brottsförebyggande arbete och utredningsarbete avseende våldsbejakande extremism samt hur och i vilken omfattning samverkan med kommuner och andra aktörer sker.

Tillsynen finns även omnämnd i tillsynsplanen för 2019.<sup>2</sup>

### Syftet med tillsynen

Tillsynen ska inriktas på om arbetet bedrivs underrättelsebaserat, rättssäkert och effektivt samt om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter.

Den våldsbejakande extremismen i form av ideologiskt motiverad brottslighet och terrorism berör och kan komma att beröra polisens lokala brottsförebyggande arbete i stor utsträckning. Orsakerna till radikalisering och extremism är komplexa och behöver mötas av åtgärder från flera samhällsaktörer.

### Avgränsningar

Den våldsbejakande extremismen i Sverige har tre huvudinriktningar: vänster-, höger- och islamistisk extremism. Enligt tillsynsplanen för 2018 ska ett antal lokalpolisområden med särskilt utsatta områden undersökas. Detta riskerar att indirekt avgränsa granskningen till att i mindre omfattning inbegripa våldsbejakande vänster- och högerextremism, vars aktivitet och rekrytering inte på samma sätt som den islamistiska extremismen kan kopplas till särskilt utsatta områden. För att undvika en sådan avgränsning kommer även lokalpolisområ-

<sup>1</sup> A433.859/2017

<sup>2</sup> Inget diarienummer ännu

den utan särskilt utsatta områden att undersökas. Detta framgår tydligare i tillsynsplanen för 2019.

Tillsynen berör följande organisatoriska enheter:

- Region Stockholm, lokalpolisområde Rinkeby,
- Region Bergslagen, lokalpolisområde Örebro och lokalpolisområde Borlänge, och
- Region Väst, lokalpolisområde Storgöteborg nordost.

### **Tillsynens inriktning**

Inspektionen ska främst inriktas mot följande område:

- Hur är lednings- och styrningssystemet uppbyggt och hur fungerar det?
- Hur fungerar samverkan mellan olika verksamhetsdelar inom polisen?
- I vilken utsträckning bedrivs arbetet underrättelsebaserat?
- Vilka arbetsmetoder har använts?
- Vilka resultat har uppnåtts?
- I vilken omfattning sker samverkan med kommuner och andra aktörer?
- Vilka eventuella legala hinder eller möjligheter finns inom området?

### **Arbetsmetod**

Tillsynen ska genomföras som en inspektion på verksamhetsnivå. Dialog kommer att föras med nationella operativa avdelningen, NOA, i första hand med underrättelseenheten, utvecklingscentrum Väst och nationella taktiska rådet, NTR. Utöver dialog med verksamheter inom Polismyndigheten kommer samråd ske med Säkerhetspolisen och Center mot våldsbejakande extremism, CVE.

Inspektionen kommer att anlita experter för bl.a. verksamhetsbesök och en referensgrupp till stöd för bedömningar och eventuella rekommendationer. Hur expertgrupp och referensgrupp bemannas fastställs i genomförandeplanen.

### **Genomförande**

Polismyndigheten uppdrar åt Johan Östensson att vara inspektionsledare och genomföra tillsynen. Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag så att belastningen på region/polisområde inte blir större än nödvändigt. Inspektionsledaren ansvarar för att en plan upprättas för genomförandet.

### **Redovisning**

Redovisningen ska ske i form av en rapport som ska resultera i överväganden och rekommendationer. Dessa ska återföras till organisationen för att bidra till verksamhetens utveckling. Rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som polismyndigheten ska vidta med anledning av tillsynen.

Rapporten kommer att redovisas under sensvåren 2019 och ingå i en rapportserie.

**Ekonomi**

Rikspolischefens kansli ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med tillsynen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för inspektionsledare och deltagare i inspektionsgruppen belastar den organisatoriska enhet där respektive befattningshavare är anställd.

Eventuella omkostnader för extern expertis kommer att hanteras i överenskommelse mellan Tillsynsfunktionen och berörd myndighet.

Kostnadsställe: 90000006  
Insats/projektкод: 601000152

**Offentlighet och sekretess**

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet kan vara offentlig.

**Övrigt**

Kontaktperson vid tillsynsfunktionen är inspektionsledaren Johan Östensson tel. 0702-819004 och juristen Åsa Hasth tel. 0722-313670.



Madeleine Jufors



Johan Östensson