

REMISSYTTRANDE
2022-03-10
Dnr 0013/22
Er referens: K2020/02393

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet *Rätt mottagare. Granskning och integritet (SOU 2021:99)*

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Sammanfattningsvis anser Brå att det är väl värt ett försök att inrätta en stödfunktion, men menar att gränssnittet mellan allmänna medel och extremism/kriminalitet är betydligt större än den problematik och de bidragssystem som betänkandet tar sikte på. Inte minst gäller det de 800 miljarder kronor om året som går till offentlig upphandling.

Den föreslagna stödfunktionen väcker frågor om ”inkapsling och skyddsmur” i förhållande till övrig verksamhet, både internt inom enheten CVE och i förhållanden till övriga Brå. I det fortsatta arbetet bör reglerna om bland annat sekretess och personuppgiftsbehandling ses över. Även frågan om en extern tillsyn bör övervägas.

Stödfunktionen samt dess relation till övriga CVE

Stödfunktionens egen verksamhet

Utredningen föreslår att de sekretessregler som bör införas ska gälla hela CVE och att CVE:s personal ska ha skyddade adressuppgifter etc. Vad som i stället kan övervägas är att ”skyddsmuren” enbart bör gälla stödfunktionen. Skälet skulle vara att verksamheten i övrigt skulle tjäna på mesta möjliga öppenhet enligt principen att antidemokratiska rörelser bör mötas med ”mer” demokrati, öppenhet och insyn, inte mindre. Det öppna samhällets svar på odemokratiska rörelser bör således vara rakt motsatt mot vad dessa står för. Stödfunktionen kan därmed ses som ett nödvändigt undantag från huvudlinjen.

Till följd av stödfunktionens operativa roll och de känsliga uppgifter som kommer att hanteras, finns det behov av att på lämpligt sätt ”kapslas in” funktionen i förhållande till CVE:s övriga verksamhet. Det gäller allt från fysisk placering, administrativa skyddsåtgärder och fasta rutiner till eget diariesystem.

Behandling av känsliga personuppgifter, sekretess och tillsyn

En bedömning är att stödfunktionen kommer att behandla färre uppgifter om brott jämfört med kartläggning av personers antidemokratiska åsikter och hur dessa förs fram. En stor del av extremiströrelsernas verksamheter är lagliga, även om de anses vara olämpliga och i strid med de demokrativillkor som betänkandets åtgärder grundar sig på. I praktiken blir det då fråga om något som ligger nära åsiktsregistrering.

Utredningen föreslår att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Frågan är om inte den föreslagna bestämmelsen i hög grad försvårar innehållet i de yttranden som stödfunktionen inom ramen för en granskning kommer att lämna till beslutsorganet. För beslutsorganet är det angeläget med ett tydligt underlag samtidigt som det är en rättssäkerhetsfråga att sökanden får full insyn i beslutsunderlaget och vad som åberopas mot denne.

Med tanke på den integritetskänsliga verksamheten bör frågan om extern tillsyn övervägas.

Tid för behandling av personuppgifter

Brå delar utredningens bedömning att det är svårt att tidsmässigt bestämma hur länge personuppgifter behöver lagras. Utredningen föreslår därför att uppgifter inte få lagras längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Avgörande avses vara ändamålet i det enskilda fallet. Vissa olämpliga personer kan vara knutna till bestämda verksamheter som exempelvis styrelseledamöter. När de inte längre är aktuella minskar behovet av att lagra uppgifter om personen. Situationen kan dock uppkomma att en olämplig person visserligen figurerat i ett ärende, men snarare tillhör en miljö än en specifik bidragssökande organisation och därför kan bli aktuell i andra enskilda fall. Om stödfunktionen ska vara effektiv borde det förutsättas en viss lagring av uppgifter som i praktiken kan utgöra ett register. Frågan är därför om stödfunktionens behandling av personuppgifter behöver en tydligare reglering.

Hur många granskningar

Det är svårt att bedöma hur många förfrågningar stödfunktionen kommer att få för att genomföra granskningar. Stödfunktionen ska dock inte utreda ogrundade förfrågningar (s. 105). Risken finns dock att beslutsorgan för "säkerhets skull" kan motivera en granskning eftersom de inte vill riskera att i efterhand bli påkomna med att stödja extremism. Som utredningen påpekat är det fråga om hundratals utbetalare och tillståndsgivare. Om det visar sig att en utbetalning har ägt rum i strid med demokrativillkoren för ett bidrag, är det sannolikt att antalet granskningar tillfälligt kommer att öka. Det finns därför skäl att ha en beredskap för ganska många granskningar.

De faktiska svårigheterna

Med en stödfunktion kommer det att bli svårare för odemokratiska aktörer att få bidrag. Vid ekonomisk och organiserad brottslighet använder gärningspersonerna praktiker för att distansera sig från den brottsliga verksamheten. Det gäller inte minst för bolag som utnyttjas för brotten där bulvaner och målvakter frontar. En trolig utveckling är att extremister utvecklar liknande metoder för att de stödberättigade verksamheterna ska uppfylla aktuella demokratikrav alternativt att bevisföring går ut på att organisationen har ändrat inriktning. Det kommer därför att ställas stora krav på stödfunktionens kompetens och utredningsmetodik för att se igenom liknande försök.

Stödfunktionen och dess relation till övriga Brå

Vissa skillnader mellan CVE och övriga Brå

Enligt förordningen (2016:1201) om instruktionen för Brottsförebyggande rådet, är det Brås uppgift att vid sidan av forskning och statistik, ge metodstöd och underlag för åtgärder (2 och 3 §§). Av instruktionen framgår också att CVE ska ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbekämpande extremism (7 § p 3).

Brås forsknings- och statistikverksamhet är underkastad stränga sekretessregler. Enligt 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) gäller för Brås kriminologiska undersökningar sekretess för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som kan hänföras till den enskilde. Enligt 24 kap. 8 § lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess får uppgifter dock lämnas ut efter skade- och menprövning, men eftersom relevanta uppgifter avser brott och utsatthet för brott innebär det i praktiken att inga uppgifter får publiceras eller på annat sätt lämnas ut som gör att någon enskild skulle kunna identifieras. Även statistikverksamheten är underkastad nyss nämnda stränga sekretessregler som innebär att enskilda personer inte får röjas.

Detta förhållningssätt genomsyrar forskningen genom att den som regel bygger på stora datamängder och där enskildheter och citat är av sådan karaktär att de inte kan hänföras till någon person. Det är därför som forskningen kan sammanfattas med att det är företeelser, utveckling och populationer som är i centrum, inte de enskilda fallen och personerna. Forskningen är också underkastad etikprövning av Etikprövningsmyndigheten där, förutom hur själva forskningen bedrivs, stor vikt läggs vid att data ska förvaras säkert och att resultatet redovisas på ett sådant sätt att det inte inkräktar på någon enskilds integritet.

Som nämnts i instruktionen lämnar Brå även metodstöd, vilket typiskt sett tar sikte på organisering av och innehållet i det brottsförebyggande arbetet. Underlag för åtgärder kan exempelvis vara en sammanställning av fakta inför en lagstiftningsöversyn. Avståndet är därmed långt till att hantera ärenden som gäller enskilda personer. Som framgår av utredningen erbjuder CVE ett mer verksamhetsnära stöd i specifika frågor med koppling till extremism (s. 95). Med tanke på att extremistmiljöerna är mycket små, inte minst i jämförelse med de personer som kan anses utgöra ett brottsproblem, ligger det nära till hands att en lokal extremistproblematik handlar om individer.

Skillnaden mellan CVE och Brå kan kortfattat beskrivas som att CVE, trots att verksamheten inte ska vara inriktad på individärenden, i förekommande fall kan komma närmare enskilda personer jämfört med Brå i övrigt som är inriktad på nyss nämnda företeelser, utveckling och populationer.

Redan av denna beskrivning framgår, att det finns skillnader i Brås och CVE:s uppdrag och sätt att arbeta. Strängt reglerad forskning och statistik blandas med behovsanpassat stöd som kan gälla personer.

Det är givetvis av yttersta vikt att upprätthålla integriteten vid forskning och statistikverksamhet. Brås statistikdatabaser gallras inte eftersom de används för statistik och forskning, inte till något annat. Det innebär att registren över lagförda och misstänkta personer är mer integritetskänsliga än polisens motsvarande register. Brås särskilda statistiska undersökningar är beroende av att allmänheten, politiker, brottsoffer och andra som medverkar genom att svara på frågor, har förtroende för verksamheten. Det gäller även de intervjuer som utförs i forskningsverksamheten med bland annat gärningspersoner och brottsoffer. Forskning och statistikverksamhet anses så viktigt att de fått förtroendet att hantera integritetskänsliga uppgifter, men med förtroendet följer ett ansvar att uppgifterna inte kan missbrukas.

Skillnaden förstärks med stödfunktionen

Till skillnad mot Brå kan CVE:s utveckling med den föreslagna stödfunktionen inte enbart bli ännu mer inriktad på personfrågor utan verksamheten får i ännu högre grad en "operativ" sida. I praktiken liknar beskrivningen av stödfunktionen en underrättelseverksamhet som kontinuerligt ska bevaka frågorna (s. 98) och samla lokal kännedom om vissa miljöer och säkerställa att dessa kompetenser tas till vara vid granskningar av verksamheter (s. 99). Stödfunktionen kommer att ta in uppgifter som saknar koppling till viss granskning och ex officio lämna över relevant information till relevanta stödorgan (s. 136). I praktiken kommer en granskning att innehålla uppgifter om fysiska personer. CVE:s yttranden kommer att få stor för att inte säga avgörande betydelse för enskilda beslut inom ramen för beslutsorganens beslutsfattande.

Det betyder att den nyss beskrivna skillnaden mellan Brå och CVE klart framträder och ytterligare förstärks. I ett tänkbart fall kan statistikverksamheten underlåta att redovisa låga tal för ett specifikt brott som en person begått eftersom det finns risk för röjande. Inom forskningsverksamheten kan en intervju med samma person redigeras på ett sätt att det inte går att känna igen personen, även med god insyn i de aktuella förhållandena. Samtidigt på samma arbetsplats kartlägger en stödfunktion i samband med en bidragsansökan samma person – aktiv i en förening – eftersom det finns frågetecken kring personens vandel och demokratiska sinnelag. Stödfunktionens yttrande kan leda till att föreningen inte anses uppfylla demokrativillkoren utan får avslag på bidragsansökan. De fördjupade granskningarna utgör enligt utredningen en ökad risk för den personliga integriteten (s. 180) och det bedöms därför nödvändigt med en särskild reglering av stödfunktionens behandling av personuppgifter. Sammanfattningsvis finns det goda skäl för att stödfunktionen kapslas in och att en skyddsmur bildas mot den övriga verksamheten på Brå och CVE.

Det allmännas gränslinje mot brott etc.

Utredningens uppdrag har varit att motverka att offentliga medel går till verksamheter med koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. De våldsbejakande rörelserna stöder och utövar våld i syfte att i grunden förändra vårt demokratiska samhälle.

I sak handlar betänkandet om olika bidrag till föreningar och andra delar av civilsamhället. Med stöd av ett demokrativillkor kan verksamheterna prövas, och det är där den föreslagna stödfunktionen kommer in i bilden. Utredningsdirektiven, som grundar sig på Säkerhetspolisens uppslag, och betänkandets förslag, är ett idérikt steg för att verka för att samhället inte understödjer extremism.

Vid sidan av bidrag till framför allt civilsamhället föreslås stödfunktionen göra granskningar av de ägar- och ledningsprövningar som är aktuella för allmänt finansierade verksamheter inom välfärdssektorn. På den punkten är det inte som i fråga om de för bidragen uppställda demokrativillkoren, utan de lämplighetskrav som samhället ställer upp för ledning och ägare.

Växlar vi upp från uppställda demokrativillkor till faktisk brottslighet, har det allmänna dock fler ekonomiska gränslinjer mot kriminalitet än vad betänkandet tar sikte på.

Under snart trettio år har det så kallade "bidragsfusket" som avser socialförsäkringar och liknande stöd fått både stor uppmärksamhet och lett till åtskilliga utredningar och andra initiativ. Vid sidan av att enskilda personer får bidrag som de inte är berättigade till kombineras de med svart arbete och understödjer annan kriminalitet. I fråga om bidrag som riktas till företag finns en problematik med organiserad brottslighet. Inte heller är dessa system befriade från att stödja våldsbejakande extremism.

Från näringslivet upphandlar den offentliga sektorn varor och tjänster för närmare 800 miljarder kronor om året. En stor del avser bygg, anläggning, yrkestrafik och lokalstäd; branscher och sektorer med sedan länge kända problem med ekonomisk brottslighet. De beloppsmässigt största dränagen av allmänna medel till kriminalitet återfinns troligen inom offentlig upphandling. Några av dessa medel söker sig även till extremism. Förvånansvärt lite har gjorts från statsmakternas sida för att utestänga oseriösa aktörer inom offentlig upphandling.

Slutsatsen av denna skissartade beskrivning är att samhällets styrning borde kunna vara mer kongruent för att motverka att allmänna medel hamnar hos kriminella aktörer och hos personer eller miljöer som stödjer våldsbejakande extremism.

Detta yttrande har beslutats av tillförordnade generaldirektören Björn Borschos efter föredragning av forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell. Vid den slutliga handläggningen deltog även utredaren Edvin Sandström.

Björn Borschos

Lars Korsell