

# Rätt mottagare

Granskning och integritet

*Slutbetänkande av Utredningen om  
granskning av stöd till civilsamhället*

*Stockholm 2021*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2021:99**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0295-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0296-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 29 oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trosamfunden (dir. 2020:113). Den 12 november 2020 utvidgades uppdraget till att även avse att analysera och ta ställning till inrättande av en stödfunktion som ska kunna bistå beslutsorgan vid en fördjupad granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet.

Den 1 januari 2021 förordnades kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist som särskild utredare. Som utredningssekreterare anställdes den 11 januari 2021 förvaltningsrättsfiskalen Emma Johansson och hovrättsassessorn Christina Söderbäck Hedén.

Som experter i utredningen förordnades den 22 februari 2021 handläggaren Jenny Borgarp (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor), ställföreträdande generaldirektören och förvaltningschefen Björn Borschos (Brottsförebyggande rådet), kanslirådet Kent Eriksson (Kulturdepartementet), juristen Linda Fröström (Kammarkollegiet), ställföreträdande myndighetschefen Åsa E Hole (Myndigheten för stöd till trossamfund), ämnesrådet Elisabet Modée (Justitiedepartementet), verksjuristen Fredrik Sjöberg (Säkerhetspolisen), och rättssakkunniga Ida Ståhle (Kulturdepartementet). Rättssakkunniga Annika Pallvik Fransson (Socialdepartementet) var förordnad som expert i utredningen mellan den 22 februari 2021 och den 20 september 2021. Den 30 augusti 2021 förordnades projektledaren Lars Thornberg (Statens skolinspektion) som expert.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och betänkandet är därför skrivet med användande av vi-form.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället. I augusti 2021 överlämnades delbetänkandet *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet*, SOU 2021:66. Härmed överlämnar utredningen slutbetänkandet *Rätt mottagare – Granskning och integritet*, SOU 2021:99.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i december 2021

Peder Liljeqvist

/Emma Johansson  
Christina Söderbäck Hedén

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>27</b>
1.1 Förslag till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism .....	27
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	30
1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) .....	32
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet .....	35
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>39</b>
2.1 Vårt uppdrag.....	39
2.2 Avgränsningar .....	40
2.3 Utredningens delbetänkande innehåller bakgrundsinformation .....	40
2.4 Utredningens arbete .....	40
2.5 Begrepp.....	41

<b>3</b>	<b>Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.....</b>	<b>45</b>
3.1	Inledning .....	45
3.2	Våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer i Sverige .....	46
3.3	Våldsbejakande extremism utgör ett hot mot demokratin .....	47
3.4	En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.....	49
3.5	Ett nationellt center mot våldsbejakande extremism.....	51
3.6	Våldsbejakande extremism och offentliga medel .....	52
3.6.1	Verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer tar del av offentliga medel.....	52
3.6.2	Inga offentliga medel ska betalas ut till verksamheter som sprider våldsbejakande och antidemokratiska budskap.....	53
3.6.3	Nya förtydligade demokrativillkor för statligt reglerat stöd till civilsamhället.....	54
3.6.4	Utökade krav på enskilda som bedriver verksamheter inom välfärdssektorn.....	55
3.7	Befintlig myndighetssamverkan .....	58
3.7.1	CVE:s samordningsuppdrag.....	58
3.7.2	Samordning genom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.....	59
3.7.3	Annan myndighetssamverkan .....	61
<b>4</b>	<b>Informationsutbyte mellan myndigheter.....</b>	<b>63</b>
4.1	Inledning .....	63
4.2	Samverkan mellan myndigheter.....	64
4.3	Uppgiftslämnande mellan myndigheter.....	64
4.3.1	Offentlighet och sekretess .....	64

4.3.2	Skyldighet att lämna icke sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet .....	66
4.3.3	Undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser .....	66
4.3.4	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet .....	69
4.3.5	Överföring av sekretess.....	70
4.4	Dataskydd vid överföring av personuppgifter mellan myndigheter .....	71
<b>5</b>	<b>Utgångspunkter för behovet av en stödfunktion.....</b>	<b>75</b>
5.1	Inledning.....	75
5.2	Prövningar av demokrativillkor och lämplighetskrav .....	76
5.2.1	Inledning .....	76
5.2.2	Sveriges unga muslimer .....	76
5.2.3	Polska kongressen i Sverige .....	79
5.2.4	Kurdiska Demokratiska samhällscentret i Sverige (Kurdiska rådet) .....	80
5.2.5	Ibn Rushd Distrikt Västra .....	80
5.2.6	Safirskolan.....	81
5.2.7	Al-Azhar Stiftelsen Örebro .....	83
5.3	Säkerhetspolisens synpunkter och förslag .....	84
5.3.1	Inledning .....	84
5.3.2	Remissyttranden.....	85
5.3.3	Erfarenheter från tidigare ärenden .....	86
5.4	Erfarenheter från beslutsorganen.....	86
5.5	Erfarenheter från CVE .....	88
<b>6</b>	<b>En ny stödfunktion med uppdrag att bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar.....</b>	<b>89</b>
6.1	Inledning.....	89
6.2	Det finns ett behov av stöd i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.....	90
6.3	En ny stödfunktion bör inrättas .....	93
6.3.1	Inledning .....	93

6.3.2	En effektiv granskning förutsätter tillräcklig kompetens om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.....	93
6.3.3	Det har vidtagits åtgärder för att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.....	95
6.3.4	Beslutsorganens behov av expertkompetens och stöd vid granskningar av verksamheter kan inte tillgodoses inom befintliga strukturer.....	95
6.3.5	Det bör inrättas en central stödfunktion som kan bistå beslutsorgan vid fördjupade granskningar av verksamheter .....	98
6.4	Stödfunktionens uppdrag.....	101
6.4.1	Kravprofil.....	101
6.4.2	Fördjupad granskning.....	104
6.4.3	Personlig integritet vid fördjupade granskningar .....	107
6.4.4	Stödfunktionens uppgifter .....	107
6.4.5	Stödfunktionen ska bistå alla beslutsorgan som har behov av stöd.....	110
6.4.6	Det ska fortfarande vara beslutsorganen som fattar besluten.....	113
6.4.7	Det ska vara frivilligt för beslutsorganen att vända sig till stödfunktionen .....	115
6.4.8	Stödfunktionens omfattning.....	117
6.5	Stödfunktionen bör placeras inom CVE.....	122
6.5.1	Stödfunktionens placering och närmare reglering av uppdraget.....	122
6.5.2	Bidragsgivning enligt förordningen om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.....	126
6.5.3	Det finns skäl att överväga om CVE bör bli en egen myndighet .....	127
6.6	Stödfunktionens uppgifter i relation till Demokrativillkorsutredningens förslag om utökat uppdrag för MUCF.....	128



<b>7</b>	<b>Sekretessreglering för stödfunktionens verksamhet.....</b>	<b>131</b>
7.1	Inledning.....	131
7.2	Informationshantering vid stödfunktionen .....	132
7.2.1	Stödfunktionen behöver kunna hantera uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden samt uppgifter hänförliga till allmänna intressen.....	132
7.2.2	Stödfunktionen behöver kunna utbyta uppgifter med andra myndigheter .....	134
7.2.3	Uppgifter som stödfunktionen behöver kunna inhämta kan vara sekretesskyddade.....	136
7.3	Samhällsintresset av att stödfunktionen ska kunna utföra nödvändig informationshantering överväger risken för intrång i enskildas fri- och rättigheter .....	142
7.4	Nya bestämmelser om sekretess för uppgifter inom stödfunktionens verksamhet .....	145
7.4.1	Ett inrättande av en stödfunktion medför ett behov av ny sekretessreglering till skydd för enskilda intressen.....	145
7.4.2	En ny sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom nationellt centrum mot våldsbejakande extremism.....	148
7.4.3	Sekretess för uppgifter om personnummer och födelsedatum i personaladministrativ verksamhet ska gälla för personal vid CVE .....	156
7.5	Ny reglering som möjliggör nödvändigt utlämnande av uppgifter mellan myndigheter inom ramen för stödfunktionens verksamhet .....	158
7.5.1	Det behövs ny reglering som bryter sekretessen mellan stödfunktionen och andra myndigheter .....	158
7.5.2	En ny sekretessbrytande bestämmelse .....	164
<b>8</b>	<b>Personuppgiftsbehandling vid stödfunktionen .....</b>	<b>169</b>
8.1	Inledning.....	169

8.2	Tillämplig dataskyddslagstiftning.....	170
8.3	Stödfunktionens behandling av personuppgifter .....	171
8.3.1	Nödvändig behandling av personuppgifter vid stödfunktionen.....	171
8.4	Brottsdatalagen är inte tillämplig på stödfunktionens personuppgiftsbehandling.....	173
8.4.1	Rättslig grund för behandlingen .....	174
8.4.2	Stödfunktionens behandling av uppgifter om brott .....	176
8.5	Verksamheternas behandling av personuppgifter .....	177
8.6	Behovet av en särskild reglering av stödfunktionens behandling av personuppgifter .....	179
8.7	En ny lag om behandling av personuppgifter bör införas..	180
8.7.1	Det behövs en ny lag om behandling av personuppgifter .....	180
8.7.2	Lagens syfte .....	185
8.7.3	Tillämpningsområde .....	186
8.7.4	Lagen ska komplettera den allmänna dataskyddsregleringen .....	187
8.7.5	Personuppgiftsansvarig.....	188
8.7.6	Ändamålen med behandlingen .....	189
8.7.7	Tillgången till personuppgifter.....	190
8.7.8	Stödfunktionens behandling av känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke ska begränsas.....	191
8.7.9	Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar .....	193
8.7.10	Längsta tid som personuppgifter får behandlas ..	194
8.7.11	Rätt att meddela föreskrifter .....	195
8.7.12	Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer .....	196
8.7.13	Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar rätten att göra invändningar .....	197
8.8	Beslutsorganens behandling.....	198

<b>9</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>201</b>
<b>10</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>203</b>
10.1	Inledning.....	203
10.2	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	203
10.2.1	Kostnader för ett inrättande av en ny stödfunktion .....	203
10.2.2	Finansiering av den nya stödfunktionen.....	206
10.3	Konsekvenser för Brottsförebyggande rådet .....	207
10.4	Konsekvenser för kommuner och regioner .....	208
10.5	Konsekvenser för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism .....	209
10.6	Konsekvenser för tilltron i samhället .....	211
10.7	Konsekvenser för enskilda .....	213
10.7.1	Ekonomiska konsekvenser för enskilda.....	213
10.7.2	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	214
10.8	Övriga konsekvenser .....	217
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>219</b>
11.1	Förslaget till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism .....	219
11.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	226
	<b>Referenser .....</b>	<b>231</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:113 .....	235
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:117 .....	243



# Förkortningar

## *EU-rättsakter och andra folkrättsliga rättsakter*

dataskyddsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF

dataskyddsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR)

*Övriga förkortningar*

Brå	Brottsförebyggande rådet
CVE	nationellt centrum mot våldsbejakande extremism/Center mot våldsbejakande extremism
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
EU	Europeiska unionen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
kompletteringsförordningen	förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	regeringens proposition
RF	regeringsformen
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen

# Sammanfattning

## Inledning

Årligen fördelar offentlig sektor stora belopp till organisationer inom civilsamhället och privata aktörer inom välfärdssektorn. På senare år har det dock kommit rapporter om att verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer tar del av offentliga medel. Säkerhetspolisen beskriver en institutionalisering inom våldsbejakande extremistmiljöer, där radikalisering, rekrytering och finansiering sker genom bolag, stiftelser och föreningar som omsätter många miljoner kronor i statliga medel. Säkerhetspolisen har i sitt arbete funnit att det finns individer med kopplingar till våldsbejakande extremism som är aktiva i verksamheter som tar emot offentliga medel i form av t.ex. bidrag. Dessa verksamheter kan på ytan framstå som legitima, men inom verksamheterna kan det t.ex. finnas individer som har återvänt från ett konfliktområde och som bedriver verksamhet som stödjer våldsbejakande extremism. Genom dessa organisationer kan pengar bl.a. skickas utomlands för att stötta terrororganisationer eller användas för radikalisering i Sverige.

Att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer kan bidra till en tillväxt av sådana miljöer i Sverige och riskerar att skada legitimiteten i de system som utnyttjas för att finansiera sådana miljöer. Det är därför viktigt att säkerställa att det finns mekanismer för att förhindra att offentliga medel fördelas till sådana miljöer.

## Vårt uppdrag

Det är ytterst angeläget att offentliga medel inte betalas ut till organisationer inom det civila samhället eller till aktörer inom den offentliga sektorn som på olika sätt har kopplingar till våldsbejakande extremism eller annan antidemokratisk verksamhet.

Säkerhetspolisen har i sitt remissvar till betänkandet *Demokrati-villkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) föreslagit att det inrättas en särskild funktion som ska ha särskild kompetens om aktörer, våldsbejakande extremism och antidemokratiska miljöer. Bidragsgivande myndigheter ska kunna vända sig dit för samråd vid en utökad granskning av bidragssökande organisationer och offentligt finansierade aktörer. I remissvaret till betänkandet *Nya villkor för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64) framhåller Säkerhetspolisen att en sådan funktion även skulle kunna användas av andra myndigheter vid svåra bedömningar av om demokrativillkor eller liknande krav är uppfyllda för offentligt finansierad verksamhet.

Vi har i uppdrag att analysera och ta ställning till om en stödfunktion bör inrättas med uppgift att bistå med samråd vid en fördjupad granskning av bidragssökande organisationer eller annan offentligt finansierad verksamhet, och om inte, hur detta behov i stället ska tillgodoses. Om vi kommer fram till att en stödfunktion bör inrättas, omfattar uppdraget även att föreslå en placering för funktionen samt analysera dess uppgifter i relation till det uppdrag som i SOU 2019:35 föreslås ges till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). I uppdraget ingår också att analysera vilka omständigheter som bör föranleda en fördjupad granskning och definiera vad en sådan granskning bör omfatta samt att analysera behovet av bestämmelser som rör sekretess och personuppgiftsbehandling.

## Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer

I en demokrati har alla rätt att uttrycka sina åsikter, även sådana som kan uppfattas som obekväma. Detta innebär dock inte en absolut rätt att ta del av offentliga medel för att t.ex. sprida sina åsikter. För att motverka åsikter och ageranden som utgör våldsbejakande extremism och terrorism är det angeläget att förebygga bakomliggande faktorer



och drivkrafter samt att på ett tidigt stadium identifiera risker. Arbetet sker i dag i två delar: förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism, som framför allt Center mot våldsbejakande extremism (CVE) ansvarar för och brottsbekämpande insatser som framför allt Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ansvarar för. Båda dessa delar är centrala i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

Enligt Säkerhetspolisens bedömning har de våldsbejakande extremistiska miljöerna i Sverige vuxit mycket kraftigt under de senaste åren. I dag betraktas våldsbejakande extremism som ett hot mot den svenska demokratiska samhällsordningen som bäst förebyggs, förhindras och försvåras genom tvärssektoriella insatser.

CVE inrättades den 1 januari 2018 och är placerat som en enhet inom Brottsförebyggande rådet (Brå). CVE arbetar utifrån i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter och har till uppgift att stärka och utveckla det kunskapsbaserade och sektorsövergripande arbetet med förebyggande åtgärder mot våldsbejakande extremism. CVE har ett brett uppdrag att utveckla och stärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Verksamheten vänder sig främst till de som söker kunskap och stöd i sin yrkesroll eller är intresserade av myndighetssamverkan.

Det är svårt att med säkerhet uppskatta i vilken omfattning offentliga medel utnyttjas av aktörer inom våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Säkerhetspolisen bedömer dock att totalt hundratal miljoner kronor har betalats ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism.

Det finns en bred politisk enighet om att offentliga medel inte ska betalas ut till organisationer som tillhör eller har kopplingar till våldsbejakande extremism. Det har därför under de senaste åren vidtagits ett antal åtgärder för att förhindra att allmänna medel går till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism. Som en del i detta arbete har regeringen tillsatt flera utredningar som har fått i uppdrag att se över och föreslå nya demokrativillkor för den statligt reglerade bidragsgivningen till civilsamhället, inklusive trossamfunden. Tre utredningar har också föreslagit nya förtydligade demokrativillkor i nämnda avseenden. Förslagen har remitterats, men har såvitt avser frågorna om demokrativillkor ännu inte lett till några författningsändringar. Även såvitt avser godkännande att som huvudman bedriva skola har det föreslagits ett nytt demokrati-

villkor i skollagen (2010:800). Detta förslag har också remitterats, men ännu inte lett till någon lagstiftning.

## Utgångspunkter för behovet av en stödfunktion

Frågor om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer kan uppkomma i ärenden om stöd till civilsamhället och ärenden om tillstånd att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn. Det finns t.ex. möjlighet att beakta sådana kopplingar vid prövning av demokrativillkor eller ägar- och ledningsprövningar. Så har också skett i ett antal ärenden som varit uppe till prövning de senaste åren. Frågorna är komplexa och hanteringen av dem är komplicerad för beslutsorganen.

Beslutsorganen vänder sig ofta till Säkerhetspolisen för stöd i frågor om verksameters våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Efterfrågan av denna typ av stöd har ökat de senaste åren. En stor del av den information som Säkerhetspolisen har omfattas dock av sekretess. Till detta kommer att Säkerhetspolisens arbete mot våldsbejakande extremism är brottsbekämpande och frågor om att bedöma demokrativillkor eller göra andra lämplighetsbedömningar är en bredare uppgift som förutsätter tillgång till annan information som är mer anpassad för den uppgiften. Arbetet tar också resurser från mer centrala uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet. Frågan är dock viktig eftersom det kan ge långsiktiga effekter för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Av denna anledning har Säkerhetspolisen i två remissyttranden föreslagit att en särskild funktion inrättas med uppdrag att bistå beslutsorganen med stöd i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

Flera av de beslutsorgan som hanterar prövningar av frågor om bidragsgivning och annan offentligt finansierad verksamhet har uttryckt ett behov av ökade kunskaper och ytterligare utredningskapacitet i ärenden där det kan uppkomma frågor om våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Beslutsorganen saknar såväl kunskap som resurser till att hantera dessa frågor på ett adekvat sätt. Frågorna dyker också upp så pass sällan vid respektive beslutsorgan att det är svårt att upprätthålla kunskaperna på området. Ett centralt organ som samordnar hanteringen av frågorna innebär

ett mer effektivt utnyttjande av beslutsorganens resurser. Merparten av de beslutsorgan som vi har haft kontakt med har uttryckt sig positiva till inrättandet av en stödfunktion.

## Det bör inrättas en ny stödfunktion

Vi har kunnat konstatera att det hos beslutsorganen finns ett behov av stöd i ärenden där det kan uppkomma frågor om hur verksamheter som tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. En effektiv granskning av en verksamhets rätt att ta del av offentliga medel förutsätter tillräcklig kompetens i dessa avseenden. Detta är av stor vikt för att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter som inte uppfyller uppställda villkor och krav. Det har vidtagits ett antal åtgärder för att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Ett exempel på detta är inrättandet av CVE. Därutöver finns också viss samverkan mellan beslutsorgan. Trots dessa insatser finns det fortfarande behov av stöd i form av både ökade kunskaper och resurser till att utreda frågorna. Enligt vår bedömning kan dessa behov inte tillgodoses inom befintliga strukturer eller genom anlita externa konsulter. Det är inte heller rimligt att varje beslutsorgan ska besitta de expertkunskaper och resurser som krävs. Av den anledningen föreslår vi att det bör inrättas en central stödfunktion som kan bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar av hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

## Stödfunktionens uppdrag och omfattning

För att stödfunktionen på ett adekvat sätt ska kunna tillmötesgå beslutsorganens behov av stöd bedömer vi att funktionen bör ha kunskap om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer, förmåga att utföra fördjupade granskningar och avge yttranden i fråga om hur en verksamhet eller dess företrädare förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer, samt kunskap om gällande regelverk för att en verksamhet ska få del av offentliga medel.

Stödfunktionen ska som utgångspunkt vara öppen för alla beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter och som har ett behov av stöd i handläggningen av ärenden där det kan uppkomma frågor om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Stödfunktionen ska vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Den huvudsakliga uppgiften för stödfunktionen ska vara att bistå beslutsorganen med fördjupade granskningar i de ärenden där ett beslutsorgan funnit anledning att anta att en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Att det ska finnas *anledning att anta* innebär att det i det enskilda ärendet måste finnas konkreta omständigheter som pekar på att verksamheten har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer och som medför att ytterligare utredning krävs. Efter en avslutad fördjupad granskning ska stödfunktionen lämna ett yttrande till beslutsorganet. Av yttrandet ska framgå stödfunktionens slutsatser i fråga om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Stödfunktionen ska dock inte i något avseende vara delaktig i själva beslutsfattandet utan detta ska fortfarande ske vid respektive beslutsorgan. Stödfunktionens yttrande utgör då en del av det material som kan beaktas vid beslutsorganens bedömningar av ett ärende.

Utifrån de kontakter vi har haft med beslutsorganen bedömer vi att stödfunktionen årligen kommer att hantera ett hundratal ärenden om fördjupade granskningar. Den genomsnittliga handläggningstiden av ett ärende kommer enligt våra uppskattningar att vara fyra veckors effektiv arbetstid. För att tillgodose detta behov kommer det att krävas femton årsarbetskrafter.

## Stödfunktionens placering

Vi bedömer att den avgörande frågan för stödfunktionens placering är kunskaper om frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Dessa kunskaper finns i dag främst hos CVE och Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens uppdrag är dock brottsbekämpande och av den anledningen bedömer vi att myndigheten inte är en lämplig placering. Mot bakgrund av de omfattande erfarenheter inom frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som finns hos CVE anser vi att det är den mest lämpliga placeringen. Till detta kommer att CVE redan i dag bistår beslutsorgan med utbildning och stöd i dessa frågor, men i andra avseenden. Utgångspunkten för CVE:s arbete är också förebyggande, vilket stämmer överens med det syfte som stödfunktionen bör uppfylla.

CVE är en enhet inom Brottsförebyggande rådet (Brå) och det är också inom den myndigheten som stödfunktionen kommer att vara placerad. Vi anser att förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet ska innehålla en bestämmelse som reglerar stödfunktionens verksamhet. I bestämmelsen ska anges att en särskild funktion för CVE är att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. CVE ska på begäran av en myndighet eller ett annat beslutsorgan bistå med fördjupad granskning av en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel, om det i ett ärende finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. En sådan begäran ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som medför att myndigheten eller beslutsorganet begär centrumets bistånd. En fördjupad granskning ska innehålla den utredning som är relevant för bedömningen av ärendet och centrumet ska avge ett yttrande över utförd granskning.

CVE är redan i dag en av de största enheterna inom Brå. En placering av stödfunktionen inom CVE kommer att innebära en relativt stor utökning av verksamheten. Såväl CVE:s nuvarande verksamhet som den verksamhet som ska bedrivas inom ramen för stödfunktionen skiljer sig från Brå:s övriga verksamhet. Enligt vår mening talar

dessa omständigheter för att CVE bör skiljas från Brå och i stället inordnas som en egen myndighet. Vi anser därför att detta är något som bör övervägas i det fortsatta arbetet med inrättande av stödfunktionen.

## **Sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden**

Det uppdrag som vi anser att stödfunktionen bör ha medför att stödfunktionen kommer att behöva hantera uppgifter om de verksamheter som den ska granska. Uppdraget kommer också att medföra ett behov av att hantera uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Vi bedömer dock att den informationshantering som är nödvändig för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag är motiverad med beaktande av det allmänna intresset av att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Informationshanteringen medför dock ett behov av ny sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt vår bedömning överväger intresset av att skydda uppgifterna insynsintresset. Vi föreslår därför att sekretess ska gälla hos CVE i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Stödfunktionens verksamhet kan innebära en omfattande insamling av integritetskänsliga uppgifter och vi anser därför att det är motiverat att föreslå en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att utgångspunkten är att de uppgifter som faller inom bestämmelsens område omfattas av sekretess. Endast i de fall där det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men får uppgiften lämnas ut.

## **En ny sekretessbrytande bestämmelse**

För att kunna fullgöra sitt uppdrag att utföra fördjupade granskningar på begäran av beslutsorgan behöver stödfunktionen kunna inhämta uppgifter från andra myndigheter. Vi bedömer att generalklausulen och övriga befintliga sekretessbrytande undantag inte är tillräckliga för att stödfunktionen ska kunna inhämta vissa uppgifter

som omfattas av sekretess i den omfattning som är nödvändig för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag. Av den anledningen föreslår vi en ny sekretessbrytande bestämmelse som ger stödfunktionen möjlighet att, inom ramen för en fördjupad granskning, inhämta sådana sekretesskyddade uppgifter från andra myndigheter.

Enligt vår bedömning är det främst sekretessbelagda uppgifter från brottsbekämpande myndigheter som kan bli aktuella att hämta in inom ramen för stödfunktionens uppdrag. Vi föreslår därför en bestämmelse som bryter sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen ska dock endast gälla för uppgifter som behövs i ett ärende om fördjupad granskning. Ett utlämnande ska också kunna nekas utifrån en intresseavvägning.

I övrigt bedömer vi att nödvändigt utlämnande kan ske med stöd av generellt tillämplig reglering enligt offentlighets- och sekretesslagen.

## **En ny lag om personuppgiftsbehandling inom ramen för stödfunktionens verksamhet**

För att stödfunktionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt behöver personuppgifter kunna behandlas. En stor del av behandlingen kommer att avse känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke om brott. Enligt vårt förslag till uppdrag för stödfunktionen kommer den att utföra en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt. Det finns därmed rättslig grund för att behandla personuppgifter. Såvitt gäller behandling av känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke om brott bedömer vi att det utgör ett viktigt allmänt intresse att funktionen kan utföra sitt uppdrag att vara kontaktpunkt åt myndigheter och andra beslutsorgan. Det finns därför grund även för denna behandling. Vi bedömer att det även finns grund för nödvändig behandling av uppgifter om brott och misstanke om brott med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen.

För att uppnå ett lämpligt skydd av personuppgifter och samtidigt möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter vid stödfunktionen bedömer vi dock att det krävs kompletterande dataskyddsreglering. Av den anledningen föreslår vi att en lag om personuppgiftsbehandling för stödfunktionens verksamhet bör införas. Genom en sådan lag möjliggörs en ändamålsenlig personupp-

giftsbehandling vid utförandet av stödfunktionens uppdrag samtidigt som dataskyddsförordningens krav på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen tillgodoses. Den nya lagen föreslås främst mot bakgrund av det utökade behovet av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott samt misstanke om brott som förslaget om stödfunktionens uppdrag kan antas medföra. Vi föreslår bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, såsom en bestämmelse om ändamålen med behandlingen, en sök- begränsning och reglering av stödfunktionens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott och misstanke om brott.

## **Ikraftträdande**

Vi föreslår att föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

## **Konsekvenser**

Förslagen bedöms medföra kostnadsökningar för det allmänna. Det finns flera osäkerhetsvariabler i fråga om uppskattningar av kostnaderna. Utifrån tillgängligt underlag och våra uppskattningar av stödfunktionens omfattning bedömer vi att ett inrättande av en stödfunktion i enlighet med våra förslag medför en årlig kostnad om cirka 28 miljoner kronor från och med år 2023. Kostnaderna ryms inte inom befintliga anslag och bör enligt vår mening täckas genom ökade anslag för Brå. Denna kostnad kommer förutsätta att medel tas av reformutrymmet, vilket är motiverat med hänsyn till vikten av att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Vi bedömer att förslagen inte kommer att medföra några ökade kostnader för kommuner och regioner. För de kommuner och regioner som remitterar ärenden till stödfunktionen bedömer vi att det kan medföra vissa kostnadsbesparingar.

Inrättande av en stödfunktion med angivet uppdrag kan förväntas få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet mot



våldsbejakande extremism. Förslagen bidrar också till det brottsförebyggande arbetet och minskad brottslighet. Vår bedömning är vidare att förslagen kommer att bidra till ökad tilltro till det allmänna och de sektorer som tar emot offentliga medel.

Risken för ökat integritetsintrång som inrättandet av en stödfunktion kan innebära är enligt vår bedömning godtagbart i förhållande till samhällsintresset av att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Risken för intrång i den personliga integriteten motverkas av våra förslag med syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten inom ramen för stödfunktionens verksamhet.

I övrigt bedöms förslagen i huvudsak inte få några konsekvenser som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge nationellt centrum mot våldsbejakande extremism möjlighet att, inom dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan, behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

### Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

### Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

### **Personuppgiftsansvar**

5 § Brottsförebyggande rådet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför inom ramen för nationellt centrum mot våldsbejakande extremisms särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

### **Ändamål med personuppgiftsbehandlingen**

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att nationellt centrum mot våldsbejakande extremism ska kunna utföra sitt uppdrag i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

### **Tillgången till personuppgifter**

7 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

### **Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser och känsliga personuppgifter**

8 § Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism får i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott) samt uppgifter om misstanke om brott, endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppdraget som kontaktpunkt.

## Sökbegränsningar

9 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål, lagöverträdelse som innefattar brott och misstanke om brott.

## Längsta tid som personuppgifter får behandlas

10 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

## Rätt att meddela föreskrifter

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som kompletterar denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att nuvarande 35 kap. 10 d § ska betecknas 35 kap. 10 e §,

*dels* att det ska införas en ny paragraf 32 kap. 6 c § och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 35 kap. 10 d §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 32 kap.

*Verksamhet vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism*

#### 6 c §

*Sekretess gäller hos nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan 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.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretess i högst sjuttio år.*

### 35 kap.

#### 10 d §

*Sekretessen enligt 1 § första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess*

*särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.*

*En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### Föreskrifter med stöd av 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen

##### 10 §

Sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos följande myndigheter, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men:

- allmänna domstolar,
- allmänna förvaltningsdomstolar,
- Arbetsförmedlingen,
- Arbetsmiljöverket, i verksamhet som avser tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs,
  - *Brottsförebyggande rådet, när det gäller uppgifter om personal vid nationellt centrum mot våldsbekämpande extremism*
- Centrala studiestödsnämnden,
- Domstolsverket, när det gäller uppgifter om personal vid domstolar och hyres- och arrendenämnder,
- Folkhälsomyndigheten, när det gäller personal i verksamhet som rör förvaring och användning av försöksdjur,
- Försäkringskassan,
- hyres- och arrendenämnder,
- Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen,
- Inspektionen för vård och omsorg,
- Justitiekanslern,
- Kammarkollegiet, när det gäller personal i verksamhet som rör personskadereglering,
- Kriminalvården,



- Kronofogdemyndigheten,
- Kustbevakningen,
- Livsmedelsverket, när det gäller veterinärer, övrig personal i verksamhet som rör köttkontroll och personal i annan inspektionsverksamhet och i verksamhet som rör kosttillskott och tillståndsgivning eller godkännanden avseende ekologiskt producerade livsmedel och nya livsmedel,
  - länsstyrelserna, när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av djurskydds- och rovdjursfrågor samt i verksamhet som rör offentlig kontroll av djurskyddsfrågor och frågor om gränsöverskridande avfallstransporter,
  - Migrationsverket,
  - myndigheter som svarar för personaladministrativ verksamhet avseende parkeringsvakter som förordnats enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.,
    - nämnder som utövar ledning av hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller de andra myndigheter som svarar för personaladministrativ verksamhet avseende hälso- och sjukvårdspersonal,
      - patientnämnder,
      - Polismyndigheten,
      - Regeringskansliet, när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av ärenden om nåd i brottmål, abolition och särskild utlänningskontroll,
        - Rättsmedicinalverket, när det gäller personal inom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk verksamhet,
        - Skatteverket,
        - socialnämnder eller andra nämnder som svarar för personaladministrativ verksamhet avseende personal som verkar inom socialtjänsten,
          - Socialstyrelsen,
          - Statens institutionsstyrelse,
          - Statens jordbruksverk, när det gäller personal i verksamhet som rör uppfödning, förvaring, tillhandahållande och användning av försöksdjur,
            - Statens servicecenter, när det gäller personal i verksamhet som rör upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och handläggning av förvaltningsärenden vid servicekontor enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service,

- Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden,
- Säkerhetspolisen,
- Trafikverket, när det gäller personal i verksamhet som avser ianspråktagande av mark för väg, ersättning för vägrätt och förarprov för körkort,
- Tullverket, och
- åklagarmyndigheter.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

*dels* att nuvarande 8–15 §§ ska betecknas 10–17 §§,

*dels* att 7 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 8, 10, 11, 13 och 15 §§ ska sättas närmast före 10, 12, 13, 15 och 17 §§,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 8–9 §§, av följande lydelse,

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism*

### 7 §

Inom myndigheten finns ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. *Centrumet ska från i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism genom att*

*1. främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå,*

*2. verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet,*

*3. ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism, och*

*4. samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande*

Inom myndigheten finns ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism.

*extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.*

#### 8 §

*Centrumet ska från i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism genom att*

*1. främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå,*

*2. verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet,*

*3. ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism, och*

*4. samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.*

#### 9 §

*En särskild funktion för centrumet är att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter.*

*Centrumet ska på begäran av en myndighet eller ett annat beslutsorgan bistå med fördjupad gransk-*

*ning av en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel, om det i ett ärende finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. En sådan begäran ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som medför att myndigheten eller beslutsorganet begär centrumets bistånd. En fördjupad granskning ska innehålla den utredning som är relevant för bedömningen av ärendet och centrumet ska avge ett yttrande över utförd granskning.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Vårt uppdrag

Regeringen beslutade i kommittédirektiv den 29 oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden. Genom tilläggsdirektiv den 12 november 2020 utvidgades uppdraget till att även analysera och ta ställning till frågan om inrättande av en stödfunktion som ska kunna bistå myndigheter vid en fördjupad granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet. Genom tilläggsdirektivet förlängdes även utredningstiden och uppdraget ska i den del som anges i tilläggsdirektivet redovisas senast den 31 december 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven överlämnades till statsrådet Amanda Lind den 4 augusti 2021 (SOU 2021:66).

Uppdraget enligt våra tilläggsdirektiv innebär bl.a. att vi ska analysera och ta ställning till om en stödfunktion bör inrättas med uppgift att bistå med samråd vid en fördjupad granskning av bidragssökande organisationer eller annan offentligt finansierad verksamhet, och om inte, hur detta behov i stället ska tillgodoses. Om vi kommer fram till att en stödfunktion bör inrättas, omfattar uppdraget även att föreslå en placering för funktionen samt analysera dess uppgifter i relation till det uppdrag som i betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) föreslås ges till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). I uppdraget ingår också att analysera vilka omständigheter som bör föranleda en fördjupad granskning och definiera vad en sådan granskning bör omfatta samt att analysera behovet av bestämmelser som rör sekretess och personuppgiftsbehandling.

Direktiven finns i sin helhet i bilagorna 1 och 2.

## 2.2 Avgränsningar

Vårt uppdrag omfattar att analysera och ta ställning till frågan om inrättande av en stödfunktion som ska kunna bistå myndigheter vid en fördjupad granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet. Uppdraget är alltså avgränsat till att avse frågan om stöd till myndigheter, kommuner och regioner som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Eventuellt behov av stöd i dessa frågor som kan uppstå hos t.ex. civilsamhällesorganisationer eller enskilda verksamheter inom välfärdssektorn faller alltså utanför vårt uppdrag.

Uppdraget är vidare begränsat till att gälla granskningar av bidragssökande organisationer eller andra offentliga finansierade verksamheter. Offentligt stöd till civilsamhället kan i undantagsfall betalas ut till individer. Vårt uppdrag omfattar dock främst medel som betalas ut till verksamheter i form av t.ex. bolag, föreningar, eller stiftelser. Offentliga medel som betalas ut direkt till individer, t.ex. förmåner ur sjuk- och föräldraförsäkringen eller försörjningsstöd, omfattas inte.

## 2.3 Utredningens delbetänkande innehåller bakgrundsinformation

I delbetänkandet (SOU 2021:66) redogör vi för det statligt reglerade stödet till det civila samhället och villkoren för sådant stöd (se kapitel 3 och 4). Vi redogör i relevanta delar också för den rättsliga regleringen av behandling av personuppgifter (se kapitel 5) och den grundläggande regleringen av sekretess och tystnadsplikt (se kapitel 6).

Mot denna bakgrund upprepar vi inte det som framgår av delbetänkandet annat än när det är direkt relevant för övervägandena och förslagen i detta slutbetänkande. I förekommande fall görs det hänvisningar till delbetänkandet.

## 2.4 Utredningens arbete

Vårt arbete påbörjades i januari 2021 och har bedrivits på sedvanligt sätt. Arbetet har skett i nära samarbete med de experter som förordnades i februari respektive augusti 2021. Under utredningstiden



har vi haft sju utredningssammanträden, varav två slutjusteringsmöten. Till följd av den rådande pandemin har alla möten utom de två sista genomförts digitalt. Vid sidan av sammanträdena har vi haft särskilda möten med vissa experter för att fördjupa oss i specifika frågor. Därutöver har vi även haft kontakter med ytterligare representanter från Myndigheten för stöd till trossamfund och Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Vi har också inhämtat synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Vi har också haft särskilda möten med representanter för Brottsförebyggande rådet (Brå) och CVE.

Vi har hållit ett digitalt möte med representanter från det civila samhällets organisationer och trossamfundet samt privata aktörer inom skola och omsorg. Ett femtiotal organisationer bjöds in till mötet och ett tjugotal av dessa närvarade. De organisationer som bjöds in till mötet är riks-, intresse- eller paraplyorganisationer som gemensamt representerar ett stort antal organisationer inom berörda sektorer. Anledningen till valet av dessa var att på ett hanterbart sätt nå ut till så många som möjligt. Vid mötet informerade vi om vårt uppdrag och utredningsarbetet. Deltagande organisationer gavs också tillfälle att ställa frågor och inkomma med synpunkter. Ett digitalt möte har också hållits med representanter för ett tjugotal myndigheter inom myndighetsnätverket för statsbidrag. Vid mötet gavs representanterna möjlighet att lämna synpunkter på för uppdraget relevanta frågeställningar utifrån utskickat underlag med diskussionsfrågor.

När vi i detta betänkande hänvisar till synpunkter som har förts fram av beslutsorgan eller representanter för civilsamhället avser vi synpunkter som har framförts till oss vid ovan beskrivna kontakter.

## 2.5 Begrepp

Ett antal begrepp är centrala för vårt arbete. I detta avsnitt förklarar vi några av dessa begrepp för att underlätta förståelsen av texterna.

Ett av dessa begrepp är *stöd* som i detta betänkande används dels i bemärkelsen offentliga stöd till civilsamhället, dels i bemärkelsen stödbehov och stöd inom ramen för en ny stödfunktion. Såvitt gäller det offentliga stödet till civilsamhället används ofta begreppen stöd och bidrag för att beskriva samma sak. Bidrag avser dock i regel ekonomiska transaktioner medan stöd är ett bredare begrepp som även

omfattar t.ex. skattelättnader eller nyttjande av tjänster som det allmänna erbjuder. I vissa sammanhang används dock begreppet stöd även om det främst är ekonomiska transaktioner som avses, se t.ex. 2 kap. lagen (2021:401) om allmänna arvsfonden. I detta betänkande använder vi begreppet offentligt stöd till civilsamhället för att beskriva såväl bidrag som annat stöd som fördelas till civilsamhällesorganisationer. Inom det offentliga stödet ryms statligt reglerade stöd som fördelas med stöd av lag eller förordning, t.ex. statsbidrag, medel ur Allmänna arvsfonden och vissa andra former av stöd såsom statlig avgiftshjälp till trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund. Därutöver omfattas liknande stöd som fördelas av kommuner och regioner. Vi använder vidare begreppet stöd i anslutning till vår analys av beslutsorganens behov av hjälp i frågor om våldsbekämpande extremism och andra antidemokratiska miljöer samt för att benämna den hjälp som den nya funktionen ska ge till beslutsorganen. Begreppet avser i detta sammanhang främst olika former av hjälp vid handläggningen av ett ärende, t.ex. bistånd i fråga om kompetens i vissa frågor eller genomförande av vissa utredningsåtgärder.

Offentligt stöd till civilsamhället fördelas av ett stort antal aktörer. Som en sammanfattande benämning av dessa aktörer använder vi begreppet *beslutsorgan*. Detta begrepp innefattar regeringen, myndigheter, kommuner, regioner och enskilda organ som har fått i uppdrag att fördela offentligt stöd till det civila samhället. Inom begreppet faller även andra myndigheter som handlägger och beslutar i ärenden som berörs av våra förslag, däribland Skolinspektionen och IVO.

Två typer av författningsbestämmelser som är av relevans för vårt uppdrag är demokrativillkor och lämplighetskrav vid ägar- och ledningsprövningar.

Med *demokrativillkor* avses villkor som ställer krav på att en organisation, för att kunna tilldelas offentliga medel, ska vara demokratiskt uppbyggd, ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och i sin verksamhet respektera grundläggande demokratiska värderingar (jfr prop. 2009/10:55 s. 148). Sådana villkor är vanligt förekommande i regleringar av offentliga stöd till civilsamhället. Demokrativillkor är endast ett exempel på villkor som uppställs vid bedömningarna. Därutöver uppställs i regel ytterligare krav som också ska vara uppfyllda för att t.ex. en civilsamhällesorganisation ska beviljas stöd.

Med *lämplighetskrav vid ägar- och ledningsprövningar* avses de krav på lämplighet som gäller för att enskilda ska få bedriva vissa verksamheter inom välfärdssektorn. Sådana villkor gäller för verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800). Det är alltså sådana verksamheter som vi avser när vi i detta betänkande hänvisar till enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Något motsvarande lämplighetskrav uppställs inte för enskilda verksamheter inom hälso- och sjukvården.

I förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet (Brå) anges att det vid Brå ska finnas ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. Centrumet benämns *Center mot våldsbejakade extremism* och förkortas CVE. Vi använder båda dessa samt förkortningen och avser då samma sak.

*Våldsbejakande extremism* är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. Utöver våldsbejakande extremism tar vi upp andra *antidemokratiska miljöer*. Inom detta begrepp ryms extremistiska miljöer som betraktas som antidemokratiska, men inte våldsbejakande. Det kan exempelvis handla om rörelser som, utan att förespråka våld, propagerar för antidemokratiska mål såsom ett inrättande av ett totalitärt eller teokratiskt styrelseskick eller ett upphävande av grundläggande fri- och rättigheter för vissa grupper i befolkningen.



# 3 Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer

## 3.1 Inledning

I en demokrati har alla rätt att uttrycka sina åsikter, även sådana som kan uppfattas som obekväma. Detta innebär dock inte en absolut rätt att ta del av offentliga medel för att t.ex. sprida sina åsikter. För att motverka åsikter och ageranden som utgör våldsbejakande extremism och terrorism är det angeläget att förebygga bakomliggande faktorer och drivkrafter samt att på ett tidigt stadium identifiera risker. Arbetet sker i dag i två delar: förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism, som framför allt Center mot våldsbejakande extremism (CVE) ansvarar för och brottsbekämpande insatser som framför allt Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ansvarar för. Båda dessa delar är centrala i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

I detta kapitel redogör vi övergripande för, i sammanhanget relevanta, åtgärder i det nationella förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och de åtgärder som regeringen har vidtagit för att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter inom civilsamhället och välfärdssektorn som tillhör eller har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Vi redogör även för den myndighetssamverkan som i dag sker på området.

I vårt delbetänkande *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66) har vi redogjort för det statligt reglerade stödet till civilsamhället, regleringen av detta stöd samt förslagen till nya och förtydligade demokrativillkor på området (se kapitel 3 och 4 i SOU 2021:66). Vi kommer i detta betänkande inte att upprepa sådant som beskrivs i detalj i delbetänkandet.

### 3.2 Våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer i Sverige

Begreppet *extremism* definieras enligt Nationalencyklopedin som ytterlighetsrörelser, främst inom politiken. Dessa rörelser karaktäriseras av ett sökande efter totala, men också ensidiga lösningar på problemen. Ofta är fokus på ett eller ett fåtal problem.

*Våldsbejakande extremism* är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. Enligt Säkerhetspolisen definieras *extremistmiljöer* som individer, grupper och organisationer som hålls samman av en ideologi och betraktas som våldsbejakande genom att de utifrån denna förespråkar, främjar eller utövar våld, hot, tvång eller annan allvarlig brottslighet för att uppnå förändringar i samhällsordningen, påverka beslutsfattandet eller myndighetsutövningen eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter (Säkerhetspolisen, 2019, s. 60). I Sverige finns i dag i huvudsak tre våldsbejakande extremistmiljöer: den högerextrema miljön, den vänsterextrema miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön.

Angränsande till dessa miljöer finns extremistiska miljöer som betraktas som antidemokratiska, men inte våldsbejakande. Det kan exempelvis handla om rörelser som, utan att förespråka våld, propagerar för antidemokratiska mål, t.ex. ett inrättande av ett totalitärt eller teokratiskt styrelseskick eller ett upphävande av grundläggande fri- och rättigheter för vissa grupper i befolkningen. Utöver individer som är kopplade till en viss extremistmiljö finns ensamagerande extremister som kan motiveras till våldshandlingar av olika ideologier, men som inte tillhör etablerade grupper eller nätverk.

Bortsett från uppenbara ideologiska skillnader är olika extremistmiljöer likartade sociala företeelser och i grunden är det samma mekanismer som motiverar individer att ansluta sig till våldsbejakande extremism, oavsett om det är en rörelse som verkar för ett etniskt homogent samhälle, ett klasslöst samhälle eller en religiös samhällsordning. Enligt Nationalencyklopedins definition söker en extremist totala men också ensidiga lösningar på problem och ofta är det bara ett eller ett fåtal problem som extremisten har i åtanke.

Extremistiska rörelser utgår i regel från en svartvit och konspiratorisk världsuppfattning. Centralt för dessa rörelser är konflikten med det omgivande samhället och en strävan mot en ändring av rådande samhällsordning. Gemensamt är vidare förhållningssättet av våld och synen på brott som en legitim och nödvändig del av den ideologiskt formulerade kampen. Inom de extremistiska rörelserna accepteras inte den demokratiska samhällsordningen eller den grundläggande politiska normen att samhällsförändring kan uppnås genom demokratiska processer. Dessa rörelser menar i stället att det är nödvändigt att använda sig av andra metoder för att uppnå förändring. I denna kamp ses det som ofrånkomligt att andra människors fri- och rättigheter ibland kränks för att nå målet. Att en miljö definieras som våldsbejakande är inte nödvändigtvis synonymt med att de individer som stödjer miljön är våldsbenägna. Att en miljö betraktas som våldsbejakande kan t.ex. innebära att en gruppering uttrycker ett långvarigt stöd för våldshandlingar som andra begår, utan att gruppen själv utövar våld.

Det är svårt att uppskatta omfattningen av våldsbejakande extremism i Sverige i dag. Extremistiska miljöer är komplexa och föränderliga och det kan vara svårt att definiera vilka individer som ska anses höra till en viss miljö. Enligt Säkerhetspolisens bedömning har dock de våldsbejakande extremistiska miljöerna i Sverige vuxit mycket kraftigt under de senaste åren (Säkerhetspolisen, 2021, s. 17). Denna ökning kan delvis kopplas till skeenden såväl nationellt som internationellt. En annan bidragande faktor är digitaliseringen som har skapat nya kommunikationsmöjligheter och plattformar för meningsutbyte, vilket har gjort extremistmiljöer tillgängliga för fler personer.

### **3.3 Våldsbejakande extremism utgör ett hot mot demokratin**

Våldsbejakande extremistmiljöer förespråkar samhällsförändring genom våld och det finns en risk för att individer som ingår i dessa rörelser begår våldsdåd. Inom de tre extremistmiljöerna finns även individer som ägnar sig åt olika former av stödverksamhet, t.ex. radikaliserings- och rekryterings- samt finansierings- och terrorverksamhet. Sådan stödverksamhet ökar tillväxten och handlingsutrymmet inom dessa miljöer, vilket påverkar risken för våldsdåd. Hotet från dessa miljöer är dock mer komplext än endast en risk för terrordåd.

Extremistiska miljöer bedriver även andra former av författningshotande verksamhet i form av t.ex. brott som begås systematiskt i syfte att ändra samhällsordningen såsom våld, hot eller trakasserier mot politiker, journalister och myndighetsföreträdare (Säkerhetspolisen, 2021, s. 49). Annan brottslighet som utövas inom dessa miljöer är bl.a. bidragsbrott på individnivå, skattebrott, narkotikabrott, bedrägerier och ekonomisk brottslighet (Brottsförebyggande rådet, 2021, s. 33 ff.).

I dag betraktas våldsbejakande extremism som ett hot mot den svenska demokratiska samhällsordningen som bäst förebyggs, förhindras och försvåras genom tvärssektoriella insatser (jfr skr. 2014/15:146). Historiskt har dock arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism betraktats som ett hot som drabbade Sverige utifrån och våldsbejakande extremism sågs främst som en fråga för rättsväsendets brottsbekämpande myndigheter. Under 1990-talet aktualiserades den våldsamma politiska extremismen för första gången som en frågeställning om det demokratiska styrelseskickets utsatthet och våldsbejakande extremism började ses som ett potentiellt hot mot den svenska demokratin. I skrivelsen *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism* (skr. 2007/08:64) konstaterade regeringen att bekämpning av terrorism innebär att motverka ett hot mot demokratin samt att en långsiktig bekämpning av terrorism kräver åtgärder utöver de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheternas insatser. Under år 2008 inleddes ett arbete där olika myndigheter fick i uppdrag att bl.a. kartlägga omfattningen av våldsbejakande extremism i Sverige. Utifrån detta underlag presenterade regeringen i december 2011 en handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44). Handlingsplanen innehöll 15 åtgärder vars övergripande syfte var att värna och stärka demokratin och att därmed göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Regeringen framhöll att samverkan mellan myndigheter, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringslivet och andra relevanta aktörer är en nyckel till ett lyckat arbete mot extremism. Arbetet mot våldsbejakande extremism kan inte enbart ta sin utgångspunkt i åtgärder som berör polis och rättsvårdande myndigheter, utan måste ske tvärssektoriellt och utgå från en bred uppslutning i samhället.



En av de åtgärder som följde av handlingsplanen var att regeringen åtog sig att utse en särskild utredare med uppdrag att bl.a. främja samverkan och kunskapsutbyte inom det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism mellan relevanta myndigheter och organisationer inom civilsamhället och presentera förslag till hur ett fortsatt förebyggande arbete kan utvecklas och organiseras. Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism presenterade sina slutsatser i betänkandet *När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism* (SOU 2013:81). I betänkandet föreslog utredningen att det skulle inrättas en nationell samordnare i syfte att samordna arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism. Utredningen bedömde att samverkan mellan lokala aktörer var avgörande för ett effektivt och hållbart förebyggande arbete. Arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism handlar om att identifiera och möta individer i deras vardag och utredningen bedömde därför att det förebyggande arbetet måste ske lokalt. Samtidigt ansåg utredningen att det fanns klara fördelar med en central samordning av arbetet, där kunskap kan samlas och förmedlas och med möjlighet till behovsanpassade konsultativa insatser. En nationell samordning skulle vidare, enligt utredningens mening, skapa tydlighet och effektivisera det lokala arbetet, vilket också ökar legitimiteten i det förebyggande arbetet. Utredningen betonade dessutom att det förebyggande arbetet i sig är verksamhet som omfattar flera olika aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner och det civila samhället samt att det finns ett behov av samordning för att undvika dubbelarbete och luckor i arbetet.

### **3.4 En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism**

Som en del av en större satsning tillsatte regeringen i juni 2014 en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18). Den nationella samordnaren fick, i linje med Utredningen om ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremisms förslag, i uppdrag att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I uppdraget ingick även att verka för ökad

kunskap om våldsbejakande extremism och utveckling av förebyggande metoder.

Inom ramen för detta uppdrag utvecklade och genomförde den nationella samordnaren en rad åtgärder i syfte att stärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Samordnaren tog bl.a. fram en nationell strategi för hur Sverige ska arbeta förebyggande för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och samordnade forum för samverkan och erfarenhetsutbyten mellan myndighetsföreträdare och representanter för civilsamhället på nationell och lokal nivå. Den nationella samordnarens arbete hade ett starkt fokus på kommunerna, vilka sågs som nyckelaktörer i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. En stor del av samordnarens arbete fokuserade därför på att stödja kommunerna, bl.a. genom att bistå med kunskap i frågor om extremism och att stödja vid framtagandet av lokala lägesbilder och handlingsplaner för det förebyggande arbetet på kommunal nivå. Parallellt med samordnarens arbete fick flera myndigheter i uppdrag av regeringen att ta fram kunskap och vägledning för olika yrkesgrupper, t.ex. personal inom skolan, socialtjänsten, de särskilda ungdomshemmen och kriminalvården.

Den nationella samordnarens uppdrag var ursprungligen utformat som en tillfällig insats för att säkerställa en fungerande samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism. Utifrån en samhällsutveckling med en ökad rekrytering till våldsbejakande extremistiska grupper och ett ökande antal personer bosatta i Sverige som valde att ansluta sig till väpnade extremist- och terroristgrupper i utlandet beslutade regeringen dock, genom ett antal tilläggsdirektiv, att utvidga och förlänga samordnarens uppdrag. I juni 2016 konstaterade regeringen slutligen att den allvarliga utvecklingen av våldsbejakande extremism och terrorism, t.ex. när det gällde det stora antalet personer, både män och kvinnor, som rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till Daesh, innebar att behovet av en nationell samordning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är långsiktigt. Den särskilda samordnaren fick därför i uppdrag att föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt från och med januari 2018.

I betänkandet *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Nationell samordning och kommunernas ansvar* (SOU 2016:92) föreslog den nationella samordnaren att samordningsuppdraget skulle

övergå till en nationell samordning i permanent struktur. Denna samordningsfunktion skulle, enligt samordnarens förslag, vara en nationell kontaktpunkt och ett kunskapsnav i frågor gällande våldsbejakande extremism med det övergripande ansvaret att samordna det nationella arbetet mot extremism. I detta uppdrag skulle bl.a. ingå att följa och analysera utvecklingen av den våldsbejakande extremismens omfattning och karaktär, bistå i metodfrågor och konkreta råd i tjänsteutövningen till kommuner och andra myndigheter samt att samverka med centrala aktörer.

### **3.5 Ett nationellt center mot våldsbejakande extremism**

Den 1 januari 2018 inrättades ett permanent nationellt center i syfte att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Centret gavs namnet Center mot våldsbejakande extremism (CVE) och placerades som en enhet inom Brottsförebyggande rådet (Brå) (se regeringsbeslut den 21 september 2017 dnr Ju2017/07399/KRIM). Centrets verksamhet leds av en chef som anställs genom beslut av regeringen. CVE arbetar utifrån i huvudsak kriminalpolitiska utgångspunkter och har till uppgift att stärka och utveckla det kunskapsbaserade och sektorsövergripande arbetet med förebyggande åtgärder mot våldsbejakande extremism. Med en kriminalpolitisk utgångspunkt menas förebyggande insatser som syftar till att förhindra att individer i riskzonen involveras eller att redan involverade individer i våldsbejakande extremistiska miljöer inte begår brott samt förmås lämna dessa miljöer.

Inom sitt uppdrag ska CVE främja utvecklingen av det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå, verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet, ge behovsanpassat stöd till aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism samt samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism (7 § förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Centret har alltså ett brett uppdrag att utveckla och stärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. En del av detta uppdrag är att vara ett kunskapsnav i frågor om våldsbejakande extremism och att verka för att sprida kunskap på området, bl.a. genom

att tillhandahålla kunskapsmaterial och hålla i utbildningar. Till CVE:s verksamhet har därför knutits en expertgrupp bestående av forskare med lång erfarenhet inom områden som är relevanta för centrets verksamhet. Expertgruppens uppgift är att bidra med vetenskaplig rådgivning till centret. Inom centret finns i dag omfattande kompetens om våldsbejakande extremism och hur dessa miljöer är organiserade och verkar.

CVE:s verksamhet vänder sig främst till de som söker kunskap och stöd i sin yrkesroll eller är intresserade av myndighetssamverkan. Centret erbjuder konkret stöd till myndigheter i form av bl.a. behovsanpassat stöd till kommuner och en stödtelefon för yrkesverksamma. CVE har även en samordnande roll med uppdrag att hålla ihop det myndighetsgemensamma arbetet mot våldsbejakande extremism. Genom dessa verksamheter får centret en överblick av i vilken typ av ärenden som frågor om våldsbejakande extremism uppkommer och de utmaningar som myndigheterna möter vid handläggningen av dessa ärenden. Sedan år 2020 har Brå även i uppgift att fördela statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, vilket är ett av de statsbidrag som i dag omfattas av ett demokrativillkor (5 § förordningen [2019:1282] om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism). Handläggningen av bidraget sker inom ramen för CVE:s verksamhet.

## **3.6 Våldsbejakande extremism och offentliga medel**

### **3.6.1 Verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer tar del av offentliga medel**

Under ett tiotal år har forskare, journalister och myndigheter rapporterat om hur organisationer inom det civila samhället samt privata aktörer inom den offentliga sektorn har använt statliga och kommunala medel till antidemokratisk verksamhet. Från forskningshåll har det kommit rapporter om att aktörer med kopplingar till våldsbejakande extremism bedriver offentligt finansierad förenings- och utbildningsverksamhet och att dessa verksamheter utgör en del av dessa miljöers infrastruktur (se t.ex. Ranstorp och Dos Santos, 2009, s. 17 f. och Ranstorp m.fl., 2017, s. 156 f.). Om dessa verksamheter får del av offentliga medel kan det bidra till såväl en ökande radika-

lisering i Sverige som våldsbejakande miljöers tillväxt. Problemet finns inom alla tre extremistmiljöer, men bedöms just nu vara störst i den våldsbejakande islamistiska miljön (Säkerhetspolisen, 2021, s. 53).

Det är svårt att med säkerhet uppskatta i vilken omfattning offentliga medel utnyttjas av aktörer inom våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Säkerhetspolisen bedömer dock att totalt hundratals miljoner kronor har betalats ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism. Enligt Säkerhetspolisen har det skett en institutionalisering inom våldsbejakande extremistmiljöer, där radikalisering, rekrytering och finansiering sker genom bolag, stiftelser och föreningar som omsätter många miljoner i statliga medel. Säkerhetspolisen har i sitt arbete funnit att det finns individer med kopplingar till våldsbejakande extremism som är aktiva i organisationer som tar emot offentliga medel. Dessa organisationer kan på ytan framstå som legitima, men inom organisationerna kan det t.ex. finnas individer som har återvänt från ett konfliktområde och som bedriver verksamhet som stödjer våldsbejakande extremism. Genom dessa organisationer kan pengar bl.a. skickas utomlands för att stötta terrororganisationer eller användas för radikalisering i Sverige (Säkerhetspolisen, 2021, s. 52).

### **3.6.2 Inga offentliga medel ska betalas ut till verksamheter som sprider våldsbejakande och antidemokratiska budskap**

Det finns en bred politisk enighet om att offentliga medel inte ska betalas ut till organisationer som tillhör eller har kopplingar till våldsbejakande extremism. I två politiska överenskommelser om åtgärder mot terrorism i december 2015 respektive juni 2017 har Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna manifesterat partiernas samsyn om att inga offentliga medel ska betalas ut till organisationer som sprider ett våldsbejakande budskap. I överenskommelserna konstaterade partierna att statsbidragen till civilsamhället är viktiga för ett fritt civilsamhälle och en levande demokrati. Det är därför oacceptabelt när det förtroende som samhället visar genom dessa stödordningar inte respekteras, utan tvärtom utnyttjas för våldsbejakande och antidemokratiska budskap. För att förhindra att bidrag beviljas till exempelvis spridning av hat eller våldsbejakande budskap uppställs ett antal kriterier för att

en organisation ska bevilja bidrag. Bidragsgivare ska säkerställa att dessa kriterier efterföljs och att statsbidrag endast tilldelas organisationer som kan leva upp till grundläggande demokratiska värderingar. För att uppnå detta krävs dock, enligt partiernas mening, att bidragsgivare på såväl lokal som nationell nivå genomför en grundligare prövning så att kriterierna får effekt.

Även riksdagen har i tillkännagivanden till regeringen framfört ståndpunkten att inga offentliga medel ska betalas ut till verksamheter som inte lever upp till grundläggande demokratiska värderingar. Enligt riksdagens tillkännagivanden ska regeringen utarbeta en strategi för att säkerställa att verksamheter som riskerar att stödja radikaliserings-, våldsbejakande extremism eller terrorism inte tilldelas statliga eller kommunala medel. Vidare bör det, enligt riksdagens mening, utvecklas metoder och redskap för kommuner för att identifiera samfund och organisationer som inte bör få stöd från det allmänna eftersom de inte lever upp till grundläggande demokrativärderingar (bet. 2015/16:KU4 och bet. 2016/17:KU23).

### **3.6.3 Nya förtydligade demokrativillkor för statligt reglerat stöd till civilsamhället**

I linje med de politiska överenskommelserna om åtgärder mot terrorism och tillkännagivandena från riksdagen har regeringen under senare år vidtagit åtgärder för att förhindra att allmänna medel går till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism. Som en del i detta arbete har regeringen tillsatt flera utredningar som har fått i uppdrag att se över och föreslå nya demokrativillkor för den statligt reglerade bidragsgivningen till civilsamhället, inklusive trossamfunden. Som beskrivs i kapitel 4 i vårt delbetänkande (SOU 2021:66) uppställer i dag cirka hälften av de författningar som reglerar den statliga bidragsgivningen till civilsamhället någon form av demokrativillkor. I stora drag kan demokrativillkoren delas in i dels villkor om att en organisation ska ha en demokratisk uppbyggnad, dels villkor om att en organisations syfte och verksamhet ska vara förenlig med demokratins idéer. Syftet med dessa villkor är främst att förhindra att offentliga medel lämnas till organisationer vars verksamheter strider mot samhällets grundläggande värderingar. De nuvarande demokrativillkoren har dock kritiserats för att de inte är enhetliga och att de är svårtillämpade.

I betänkningarna *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18), *En arvsfond i takt med tiden* (SOU 2018:70) och *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) föreslås nya och förtydligade demokrativillkor för statens stöd till trossamfund respektive för bidragsgivningen till det civila samhället i övrigt. De tre olika förslagen skiljer sig delvis åt, men grundtanken bakom förslagen är densamma; allmänna medel ska endast tilldelas verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de har angetts i regeringsformen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Att utöva, rättfärdiga, främja eller uppmana till våld är enligt förslagen inte förenligt med grundläggande demokratiska värderingar. Detsamma gäller för organisationer som bedöms motarbeta det demokratiska styrelseskicket. För en närmare beskrivning av de förslag till nya förtydligade demokrativillkor som presenteras i dessa betänkanden hänvisas till avsnitt 4.6 i vårt delbetänkande *Rätt mottagare – demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66).

De tre ovan nämnda betänkningarna har remitterats, men har, såvitt gäller frågan om demokrativillkor, ännu inte lett till några författningsändringar. Socialdepartementet har under hösten 2021 publicerat en kompletterande promemoria med ett förslag om ett nytt demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden (S2021/07063). Det nya demokrativillkoret föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Promemorian har remitterats med sista svarsdag den 20 december 2021.

I vårt delbetänkande har vi lämnat förslag till ny dataskydds- och sekretessreglering i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor. Delbetänkandet har remitterats under hösten 2021 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### **3.6.4 Utökade krav på enskilda som bedriver verksamheter inom välfärdssektorn**

#### **Ägar- och ledningsprövningar inom välfärdssektorn**

Med utgångspunkt i betänkningarna från Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7) och Välfärdsutredningen (SOU 2016:78) föreslog regeringen under år 2018 nya regler om tillståndskrav för enskilda som äger och driver företag inom välfärdssektorn (prop. 2017/18:158).

Den nya regleringen som trädde i kraft den 1 januari 2019 innebar en utökad tillståndsplikt inom välfärdssektorn och nya regler gällande ägar- och ledningsprövningar för enskilda som bedriver vissa verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800). Verksamheter enligt dessa regleringar finansieras med offentliga medel i form av t.ex. skolpeng.

Enligt de nya bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning får tillstånd endast beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och som i övrigt bedöms lämplig. Vid en lämplighetsbedömning ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Omständigheter som kan beaktas är bl.a. brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär eller begångna våldsbrott. Enbart den omständigheten att en person har dömts för brott innebär dock inte per automatik att lämplighetskravet inte ska anses uppfyllt, utan prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet. Tillståndsmyndigheten ska göra en samlad bedömning av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter (prop. 2017/18:158 s. 122). I fråga om juridiska personer ska prövningen avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag samt personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten (se 23 § LSS, 7 kap. 2 § socialtjänstlagen samt 2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen). Förändringar i den berörda personkretsen ska anmälas till ansvarig tillstånd- och tillsynsmyndighet.

Syftet med de nya kraven vid ägar- och ledningsprövningar är att säkerställa kvalitativa verksamheter och att motverka oseriösa aktörer inom välfärdssektorn. I förarbetena till den nya regleringen konstaterade regeringen vidare att minskade möjligheter för oseriösa aktörer att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet är viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet (prop. 2017/18:158 s. 44 f.). Även om bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning huvudsakligen har ett annat syfte än de demokrativillkor som gäller



inom den statligt reglerade bidragsgivningen till civilsamhället har bestämmelserna tydliga beröringspunkter på så sätt att båda regelverken syftar till att motverka att allmänna medel betalas ut till aktörer som lämpligen inte bör finansieras med allmänna medel. Att en enskild som ansöker om ett tillstånd att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn tillhör eller har tydliga kopplingar till extremistmiljöer är en sådan omständighet som kan beaktas vid en bedömning av om den enskilda ska anses lämplig att bedriva en sådan verksamhet. Konkreta exempel på sådana ärenden har på senare år aktualiserats gällande verksamheter enligt skollagen (se avsnitt 4.2).

Det har även övervägts om en liknande modell med tillståndsplikt och ägar- och ledningsprövningar bör införas på hälso- och sjukvårdsområdet, men en sådan ordning har inte bedömts vara motiverad (SOU 2019:42 s. 353 ff.).

### **Ett nytt demokrativillkor för enskilda som bedriver förskole- och skolverksamhet**

I mars 2018 fick en särskild utredare i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Som en del av detta uppdrag skulle utredaren undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövnings- och Välfärdsutredningarnas förslag, ställa särskilda krav för att en enskild ska godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Utredningens uppdrag redovisades i december 2019 i betänkandet *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64).

Utredningen konstaterade att Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommunerna enligt de nya bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning vid en lämplighetsbedömning ska beakta den enskildes vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. Utredningen bedömde att det enligt den nuvarande regleringen inte finns några hinder mot att vid en sådan bedömning ta in frågan om den enskilde kan antas följa den värdegrund och det demokratiuppdrag som gäller för skolverksamhet. Enligt utredningens bedömning behövs dock ett ökat fokus på skolans värdegrund och demokratiuppdrag vid ägar- och ledningsprövningar. Utredningen ansåg därför att nuvarande bestämmelser om ägar- och ledningsprövning av enskilda bör kompletteras med en prövning som fokuserar på

vissa centrala demokratiska principer. Utredningen föreslog att skolagen ska kompletteras med ett nytt demokrativillkor enligt följande:

Godkännande som huvudman får inte lämnas till en enskild om det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller en företrädare för verksamheten, inom ramen för verksamheten, kan komma att

1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde,
3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,
4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,
5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller
6. rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana ageranden som anges i 1–5.

Det nya demokrativillkoret föreslås gälla för alla huvudmän för fristående skolor, förskolor eller fritidshem, oaktat av om verksamheten har en konfessionell inriktning eller inte. Förslaget har remitterats, men har ännu inte lett till några författningsändringar.

## **3.7 Befintlig myndighetssamverkan**

### **3.7.1 CVE:s samordningsuppdrag**

Som vi har redogjort för ovan har CVE en samordnande funktion med uppdrag att hålla ihop det myndighetsgemensamma arbetet mot våldsbejakande extremism. Sedan CVE grundades år 2018 har centrumet inom ramen för sitt samordningsuppdrag tagit initiativ till flera myndighetsnätverk. De olika nätverken utgår från ett behov av att ta del av expertkunskap, samla och utbyta information och erfarenheter samt att koordinera det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Nätverken kan även tjäna som en länk mellan den lokala och den nationella nivån av det förebyggande arbetet. Vissa av dessa nätverk är övergripande och långsiktiga, medan andra nätverk är tillfälliga och sammankallas för att åstadkomma en snabb samordning av insatser avseende en viss fråga.

Ett av de nätverk som CVE samordnar är ett nätverk för myndigheter som har, eller har haft, regeringsuppdrag inom ämnet våldsbejakande extremism eller angränsande områden. I detta nätverk ingår bl.a. Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Skolinspektionen, Socialstyrelsen och Myndigheten för stöd för till trossamfund. I nätverket

ingår även Sveriges kommuner och regioner (SKR). Nätverket träffas ett par gånger per år och syftar till kunskapsutbyte och lägesuppdateringar. Ytterligare ett nätverk som har initierats av CVE är det s.k. storstadsnätverket. Detta nätverk startades efter att ett antal kommuner med stora erfarenheter av att ha arbetat med våldsbejakande extremism gav uttryck för ett behov av att kunna dela erfarenheter, utmaningar och metoder för att utveckla arbetet i kommunerna. Inom ramen för nätverket kan lokala samordnare mot våldsbejakande extremism dela erfarenheter och kunskap med varandra. I nätverket ingår bl.a. Stockholms, Göteborgs och Malmö stad.

### 3.7.2 Samordning genom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag att verka för att målen inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället uppnås bl.a. genom att samverka med myndigheter och främja samverkan mellan statliga myndigheter och civilsamhället (2 och 6 §§ förordningen [2018:1425] med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor). I linje med detta uppdrag samordnar MUCF dels ett myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor, dels ett nätverk för bidragsgivande myndigheter. I nätverken ingår, utöver statliga myndigheter, även enskilda organ som fördelar statsbidrag till civilsamhället, t.ex. Folkbildningsrådet och Svenskt friluftsliv. De två nätverken samlar flertalet av de beslutsorgan som fördelar statligt reglerat stöd till civilsamhället och syftar till att utveckla organens arbete inom politiken för det civila samhället. Inom ramen för nätverket för bidragsgivande myndigheter samlas regelbundet tjänstepersoner som arbetar med bidragsfrågor vid olika beslutsorgan för att utbyta kunskap och erfarenheter. Nätverket erbjuder en plattform för att på handläggarnivå dela erfarenheter och diskutera olika aspekter av bidragsgivningen. I viss mån bidrar detta erfarenhetsutbyte till en gemensam praxis och likartad bidragshantering. Nätverket har även deltagit i framtagandet av Ekonomistyrningsverkets vägledning *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer* (ESV 2015:43) och har tagit initiativ till en samlad broschyr om statlig bidragsgivning.

En del av Demokrativillkorsutredningens uppdrag bestod i att lämna förslag i syfte att underlätta tillämpningen av ett demokrati-

villkor. Utredningen skulle därför bl.a. överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas för att underlätta tillämpningen av demokrativillkoret i bidragsgivningen. I utredningens dialog med bidragsgivande beslutsorgan framkom att organen värdesätter befintlig samverkan och att flera myndigheter ansåg att nätverket för bidragsgivande myndigheter bör utvecklas och formaliseras. Beslutsorganen framförde att samverkan skulle kunna skapa förutsättningar för enhetlighet gällande bedömningen av bidragsansökningar och samsyn gällande tolkningen av olika begrepp såsom demokrati. Synkronisering av den statliga bidragsgivningen ansågs även kunna bidra till att uppnå en rättssäker hantering. Denna synpunkt har också framförts från trossamfund och andra civilsamhällesorganisationer. Beslutsorganen såg bl.a. ett behov av ett utökat utbyte av information som kan vara relevant för att bedöma om en organisation uppfyller demokrativillkoret. Några myndigheter föreslog att det skulle inrättas en form av stödfunktion som kan bistå med juridiskt stöd vid tolkningen av bidragsförordningar samt ta fram allmänna råd och riktlinjer.

Utifrån de synpunkter som framkom i dialogen med beslutsorganen konstaterade Demokrativillkorsutredningen att det finns ett behov av ytterligare stöd vid tillämpningen av demokrativillkor samt att samverkan mellan bidragsgivande myndigheter bör stärkas och utvecklas. Det finns bl.a. ett behov av att skapa gemensam praxis och ytterligare utbildning. Utredningen föreslog därför att MUCF ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret. I uppdraget ska ingå att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret, utveckla stödmaterial om demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter. Detta stöd ska erbjudas alla myndigheter som hanterar statsbidrag till det civila samhällets organisationer och, om möjligt, även kommuner och regioner. Inom ramen för uppdraget bör även universitet eller forskningsinstitutioner med särskild expertis om bidragsgivning, demokratifrågor eller det civila samhället uppmanas att genomföra utvärderingar eller ta fram kunskap om demokrativillkor. Det ska också ingå i uppdraget att till regeringen redovisa de utmaningar som myndigheterna ställts inför när det gäller tillämpningen av demokrativillkoret för att regeringen därefter ska kunna bedöma myndigheternas olika behov av kompetens och stöd.

Anledningen till att Demokrativillkorsutredningen föreslog att just MUCF skulle få detta uppdrag var bl.a. att myndigheten har en omfattande bidragsgivning och erfarenhet av att tillämpa demokrati-villkor samt att myndigheten redan i dag ger stöd till andra myndigheter och samordnar ett myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor. Förslaget har remitterats, men har ännu inte lett till någon utökning av MUCF:s samordningsuppdrag.

### 3.7.3 Annan myndighetssamverkan

Utöver den samverkan som sker inom de större myndighetsnätverken är det relativt vanligt att beslutsorganen samverkar med andra myndigheter under mer eller mindre formaliserade former, som samverkan mellan myndigheter som verkar inom samma sakområde eller geografiska område och bilateral samverkan. Enligt en enkätundersökning som utfördes av Demokrativillkorsutredningen samverkar merparten av de beslutsorgan som fördelar statligt reglerat stöd till civilsamhället i någon utsträckning med andra myndigheter i frågor om bidragsgivning. På kommunal och regional nivå förekommer samordning i frågor om våldsbejakande extremism bl.a. i form av regional samordning av kommuner, stadsövergripande samordning och lokala samarbeten mellan socialtjänst, polis, psykiatri och kriminalvård.

Bilaterala kontakter är vanligt förekommande när det uppstår specifika sakfrågor utanför beslutsorganets huvudsakliga verksamhetsområde, t.ex. att ett organ kontakter Skatteverket för stöd i skattefrågor eller Myndigheten för stöd till trossamfund för stöd i frågor gällande trossamfund. Det förekommer även att beslutsorgan som fördelar stöd kontakter andra bidragsgivare i syfte att få särskilda upplysningar om en bidragssökande organisation eller en viss verksamhet. Sådana kontakter kan även tas i syfte att undvika att två olika beslutsorgan beviljar en organisation stöd för en och samma verksamhet, dvs. för att undvika dubbelfinansiering.

I vissa fall förekommer det även att enskilda beslutsorgan tar initiativ till samverkan med andra myndigheter i syfte att stärka kompetensen inom ett visst område. Ett exempel på en sådan samverkan är ett samarbete som har initierats av Skolinspektionen i fråga om våldsbejakande extremism. I samband med införandet av den nya lagstiftningen gällande ägar- och ledningsprövningar konstaterade myndigheten att

det fanns ett behov av att stärka kompetensen inom bl.a. religion och extremism. Skolinspektionen har därför tagit hjälp av CVE, Myndigheten för stöd till trossamfund och Nationella kompetensteamet för hedersförtryck i syfte att få bättre kunskaper i dessa frågor. Inom ramen för detta samarbete har personal vid Skolinspektionen bl.a. fått utbildning i frågor kopplade till våldsbejakande extremism.

I ett fåtal bidragsförordningar finns det vidare särskild reglering om att ett beslutsorgan ska höra eller inhämta yttrande från en annan myndighet innan beslut om stöd. Detta gäller exempelvis för stöd enligt förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar och förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället. Vid handläggningen av dessa ärenden finns det alltså ett författningsreglerat krav på att ett beslutsorgan ska samråda med en annan särskilt utpekad myndighet innan organet fattar beslut i ett bidragsärende.

## 4 Informationsutbyte mellan myndigheter

### 4.1 Inledning

Vi har i uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör inrättas en stödfunktion med uppgift att bistå andra myndigheter med samråd vid en fördjupad granskning av bidragssökande organisationer eller annan offentligt finansierad verksamhet och att analysera vilken information som en sådan funktion i så fall skulle behöva kunna hantera. Samverkan mellan myndigheter är en viktig del av att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och för att motverka att offentliga medel går till mottagare som inte lever upp till grundläggande demokratiska värderingar. En grundläggande förutsättning för en fungerande myndighetssamverkan är att det finns förutsättningar för nödvändig behandling av uppgifter och för utbyte av relevant information mellan berörda myndigheter. Myndigheters möjligheter att hantera och utbyta information begränsas dock dels av sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen, dels av reglering till skydd för enskilda intressen i form av framför allt bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och reglering av personuppgiftsbehandling.

I detta kapitel redogör vi övergripande för den rättsliga regleringen gällande informationsutbyte mellan myndigheter. I vårt delbetänkande *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66) har vi redogjort för den rättsliga regleringen av behandling av personuppgifter inom unionsrätten och svensk rätt (kapitel 5) samt övergripande beskrivning av grunderna för regleringen av offentlighet och sekretess (kapitel 6). Vi kommer i detta kapitel inte upprepa det som vi har redogjort för i delbetänkandet annat än när vi har bedömt att det är nödvändigt.

## 4.2 Samverkan mellan myndigheter

Myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå varandra och att samverka. Denna skyldighet har bl.a. kommit till uttryck i förvaltningslagen (2017:900). Av lagen följer att en myndighet, inom sitt verksamhetsområde, ska samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen). För förvaltningsmyndigheter under regeringen gäller även att dessa ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 § andra stycket myndighetsförordningen [2007:515]). En handläggande myndighet ska därmed, i den utsträckning det är möjligt och lämpligt, själv ta den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ett ärende ska bli tillräcklig. Eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör dock den myndighet som får en begäran om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Det finns också begränsningar för vilken samverkan som kan ske mellan myndigheter utan stöd i författning. Myndigheternas verksamhet styrs i enlighet med legalitetsprincipen av de föreskrifter om arbetsuppgifter som följer av gällande författningar. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna (prop. 2016/17:180 s. 70 f.).

## 4.3 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

### 4.3.1 Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att all offentlig verksamhet, som utgångspunkt, ska vara öppen för insyn och kontroll från allmänheten. Denna princip genomsyrar den svenska statsförvaltningen och har kommit till uttryck i bl.a. tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller dock endast i förhållandet mellan det allmänna och enskilda och är inte tillämplig i förhållandet mellan myndigheter. Handlingsoffentligheten får begränsas endast om det krävs av hänsyn till skyddet för enskildas



personliga eller ekonomiska förhållanden eller vissa allmänna intressen som anges uttömmande i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 2 § första stycket TF). Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar följer i huvudsak av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt denna lag gäller i vissa fall sekretess för uppgifter i allmänna handlingar. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Att en uppgift omfattas av sekretess medför alltså dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt.

Sekretess gäller i förhållande till såväl enskilda, dvs. fysiska och juridiska personer, som andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Med myndighet jämställs i detta sammanhang andra organ där det kan förekomma allmänna handlingar (se t.ex. 2 kap. 4 § och bilagan till OSL). Sekretess gäller vidare mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). För att det ska röra sig om olika verksamhetsgrenar förutsätts att det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser. Om verksamheten inom en myndighet bedöms utgöra olika verksamhetsgrenar, måste det därefter göras en bedömning av om de också har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Det är bara om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet (prop. 2008/09:150 s. 360). Huvudregeln är alltså att sekretess gäller mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Syftet med sekretess mellan och inom myndigheter är i första hand att värna om den enskildes personliga integritet. Uppgifter i allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Ett tillfredsställande integritetsskydd för information hos en myndighet förutsätter därför i princip att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats (se prop. 1979/80:2 Del A s. 90 f.).

### 4.3.2 Skyldighet att lämna icke sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet

En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Denna bestämmelse utgör en precisering av den allmänna skyldigheten för myndigheter att samverka med varandra. Det finns alltså en generell skyldighet för en myndighet att, på begäran av en annan myndighet, lämna ut uppgifter som förvaras vid myndigheten. Skyldigheten att lämna uppgifter till en annan myndighet omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar (prop. 1979/80:2 Del A s. 361). Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är därmed mer långtgående än skyldigheten att lämna ut uppgifter till allmänheten.

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL innebär inte någon uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheter (jfr 10 kap. 28 § OSL). En myndighet som tar emot en begäran om att lämna ut uppgifter måste därför förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess innan uppgifterna lämnas ut. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsförordningen<sup>1</sup> och annan lagstiftning om behandling av personuppgifter (jfr prop. 2016/17:180 s. 292 f.).

### 4.3.3 Undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser

Uppgifter som omfattas av sekretess får inte lämnas ut utan stöd i offentlighets- och sekretesslagen. För att möjliggöra nödvändigt informationsutbyte av sekretesskyddade uppgifter mellan myndigheter innehåller offentlighets- och sekretesslagen därför bestämmelser om undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser. I 10 kap. OSL finns ett antal generella sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. I det kapitlet regleras bl.a.

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

partsinsyn och möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med förbehåll (se 10 kap. 3 § och 10 kap. 14 § OSL).

Kapitlet innehåller vidare en bestämmelse om nödvändigt utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till enskilda eller andra myndigheter. Av denna bestämmelse följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). I förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att det är uppenbart att sekretess inte får innebära att offentliga funktionärer hindras att fullgöra sina uppgifter. Som exempel nämndes bl.a. att en läkare måste kunna delge sjuksköterskor och annan vårdpersonal sekretesskyddade uppgifter om en patient för att nödvändiga undersökningar och behandlingsinsatser ska kunna genomföras. Även meddelanden till andra myndigheter kan ingå som ett från verksamheten i övrigt oskiljaktigt moment. En myndighet kan t.ex. bli tvungen att lämna hemlig information till en annan myndighet för att den sistnämnda myndigheten ska kunna lämna ett remissyttrande. I särskilda fall kan det vidare vara nödvändigt för en myndighet att vända sig till en utomstående expert och att vid en sådan kontakt lämna ut vissa sekretesskyddade uppgifter (prop. 1979/80:2 Del A s. 122). Syftet med bestämmelsen är alltså att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som har tilldelats myndigheten. Det är den utlämnande myndighetens intresse av att lämna ut uppgifter som är avgörande för om bestämmelsen är tillämplig på ett visst utlämnande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få del av uppgifterna. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten har inte varit att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494, jfr prop. 2008/09:150 s. 368).

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen för utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Bestämmelsen innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till andra myndigheter, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på alla uppgifter, t.ex. inte för uppgifter som förekommer inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter

till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen, t.ex. genom en anmälan om brott (prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Om en myndighet begär ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande, är den myndighet som förvarar uppgifterna skyldig att lämna ut dessa.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är dock att det inte finns någon specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Bestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. För att generalklausulen ska vara tillämplig förutsätts alltså att utlämnandet inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet som finns i lag eller förordning. Om det i en författning har föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det inte i fråga att, när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen i stället (prop. 1979/80:2 Del A s. 328). Att ett utlämnande enligt generalklausulen inte får strida mot lag eller förordning innebär även att ett utlämnande inte får ske i strid med vad som gäller enligt dataskyddsförordningen och kompletterande nationell dataskyddslagstiftning (prop. 2017/18:105 s. 137).

När det gäller tillämpningen av generalklausulen bör möjligheten att utväxla sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Detta gäller i synnerhet för uppgifter som är sekretessbelagda av hänsyn till enskildas intressen (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 77). I många fall där myndigheter utbyter uppgifter är den mottagande myndigheten dock underkastad en primär sekretessbestämmelse, låt vara en annan än den som gäller hos den utlämnande myndigheten. Det finns inga hinder mot rutinmässiga utbyten av uppgifter med stöd av generalklausulen. Sekretesslagstiftningen bygger dock på att rutinmässiga uppgiftsutbyten ska regleras särskilt (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Utöver bestämmelserna i 10 kap. OSL finns ytterligare sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i avdelning IV–VI i OSL samt i andra författningar, t.ex. socialförsäkringsbalken.

#### 4.3.4 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna kan vara sekretessbelagda. För att en bestämmelse ska medföra en uppgiftsskyldighet krävs dock att den uppfyller vissa krav på konkretion. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information. Ett exempel på lagstiftning som föreskriver en uppgiftsskyldighet är lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Inom ramen för samverkan enligt lagen ska en myndighet trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (2 § lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet). En uppgiftsskyldighet kan även vara formulerad som en anmälningsplikt (se t.ex. 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Författningsreglerade uppgiftsskyldigheter ska skiljas från bestämmelser som anger att en uppgift får lämnas till en annan myndighet och bestämmelser som mer allmänt upplyser om att myndigheter ska samverka i olika situationer. Dessa bestämmelser innebär inte något undantag från sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL, utan utlämnanden enligt sådana bestämmelser sker med beaktande av bl.a. gällande sekretessbestämmelsers skaderekvisit och generalklausulen.

Det finns inte något konstitutionellt hinder mot att regeringen genom en förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheter, eftersom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet endast reglerar allmänhetens tillgång till sådana handlingar (jfr 2 kap. 1 och 2 §§ TF). En uppgiftsskyldighet kan därmed följa av såväl lag som förordning.

### 4.3.5 Överföring av sekretess

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen kan delas in i primära och sekundära sekretessbestämmelser. En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten, omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En sekundär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till (3 kap. 1 § OSL).

Huvudregeln är att sekretess för en viss uppgift inte överförs när en uppgift lämnas från en myndighet till en annan. Får en myndighet en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten därför endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). Om en sekretesskyddad uppgift lämnas från en myndighet till en annan och den mottagande myndigheten inte kan återöppna en primär eller sekundär sekretessbestämmelse, innebär detta att uppgiften som varit hemlig hos den utlämnande myndigheten blir offentlig hos den mottagande myndigheten.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om överföring av sekretess i vissa situationer. Dessa finns i 11 kap. OSL och i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i avdelning IV–VI i OSL. Av denna reglering följer bl.a. att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 1 § OSL). Begreppet tillsyn enligt offentlighets- och sekretesslagen ska inte tolkas alltför snävt. Inom begreppet faller bl.a. alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (prop. 1979/80:2 Del A s. 235). Detta innebär att myndigheters hantering av uppgifter i vissa fall anses ske i tillsynsverksamhet i den betydelse begreppet har enligt sekretesslagstiftningen, samtidigt

som hanteringen inte bedöms utgöra tillsyn i den betydelse begreppet har inom förvaltningsrätten (prop. 2008/09:150 s. 356).

#### 4.4 Dataskydd vid överföring av personuppgifter mellan myndigheter

Myndighetssamverkan och utlämnande av uppgifter mellan myndigheter aktualiserar frågor om dataskydd. Ett utlämnande av personuppgifter till en annan myndighet innebär att uppgifterna behandlas av såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten (jfr artikel 4.2 i dataskyddsförordningen). För att en myndighet ska kunna lämna ut eller ta emot personuppgifter från en annan myndighet krävs därmed, utöver att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, att gällande dataskyddsreglering ger stöd för att uppgifterna får behandlas. Detta förutsätter bl.a. att behandlingen uppfyller dataskyddsförordningens krav på rättslig grund för behandling och att behandlingen sker i enlighet med de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling (se artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen). För det fall att de uppgifter som lämnas ut till en annan myndighet innehåller personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, s.k. *känsliga personuppgifter*, gäller särskilda krav för behandling (se artikel 9 i dataskyddsförordningen).

Ett ökat flöde av personuppgifter mellan myndigheter innebär en risk för den personliga integriteten. Rätten till skydd för den personliga integriteten är dock inte absolut, utan ska vägas mot de skäl av allmänt intresse som talar för ett utökat informationsutbyte. När det gäller behandling av personuppgifter som sker för att utföra en uppgift av allmänt intresse ställer dataskyddsförordningen krav på att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot de legitima mål som eftersträvas (se artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Skyddet för den personliga integriteten måste därmed vägas mot att ett ökat informationsutbyte t.ex. leder till en ökad effektivitet hos myndigheter och skapar bättre kontrollmöjligheter för att undvika att legitimiteten för offentlig

finansiering inom olika sektorer undergrävs av att medel går till verksamheter som inte lämpligen bör ta emot sådana medel. Hur stor risk en viss överföring innebär ur integritetshänseende beror bl.a. på arten av de personuppgifter som behandlas, varför uppgifterna behandlas, hur och av vem som uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller på något sätt blir tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar. Den tekniska utvecklingen har inneburit att det i dag är möjligt att sammanställa och överblicka stora mängder information. Denna risk är särskilt stor om uppgifter ur olika register samlas och sambearbetas. Även spridning av information inom en krets som omfattas av sekretess och tystnadsplikt kan vara känsligt ur integritetssynpunkt för enskilda. Innan en myndighet lämnar information till en annan myndighet måste den därmed beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsregleringen, t.ex. att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt lämnas ut och att eventuella krav gällande skyddsåtgärder i samband med informationsöverföring efterföljs. Vid ett införande av ett ökat informationsutbyte kan det därmed ställas krav på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten.

Bestämmelserna i dataskyddsförordningen ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (artikel 85 och 86 i dataskyddsförordningen). Den svenska regleringen av rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen ges därmed företräde framför rätten till skydd av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller dock endast i förhållande till enskilda och är inte tillämplig när myndigheter lämnar uppgifter sinsemellan. Detta innebär att när en myndighet lämnar personuppgifter till en annan myndighet omfattas denna behandling av regleringen i dataskyddsförordningen och kompletterande nationell dataskyddsreglering. Uppgiftslämnande mellan myndigheter omfattas därmed som utgångspunkt av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, däribland de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling (se artikel 5 i dataskyddsförordningen).



En av de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling är den s.k. finalitetsprincipen. Enligt denna princip ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen). Det innebär att om en tilltänkt behandling av redan insamlade personuppgifter inte omfattas av de ursprungliga ändamålen för behandling, måste den personuppgiftsansvarige göra en bedömning av om ändamålet med den senare behandlingen är förenligt med de ursprungliga ändamålen eller inte. I rättsfallet HFD 2021 ref. 10 har Högsta förvaltningsdomstolen gett vägledning i fråga om hur finalitetsprincipen förhåller sig till författningsreglerade skyldigheter för myndigheter att i vissa fall lämna uppgifter till andra myndigheter och vilken prövning som ska göras vid ett sådant utlämnande. Domstolen konstaterade att regeringen, i förarbetena till brottsdatalagen (2018:1177), uttalat att när det i lag eller förordning föreskrivs att uppgifter ska lämnas har lagstiftaren tagit ställning till att det dels är så viktigt att det ska införas en skyldighet att lämna information, dels att eventuell sekretess ska brytas. Lagstiftaren får då också anses ha tagit ställning till att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt. I sådana fall ska det därför inte, vilket annars gäller enligt brottsdatalagen, göras en prövning av om behandlingen av personuppgifterna för det nya ändamålet är nödvändig och proportionerlig. Detsamma gäller för ett utlämnande som sker med stöd av 6 kap. 5 § OSL (prop. 2017/18:232 s. 137 f.). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen ska motsvarande synsätt anläggas beträffande förhållandet mellan finalitetsprincipen enligt dataskyddsförordningen och 6 kap. 5 § OSL, vilket var den reglering som var tillämplig på det i målet aktuella utlämnandet. Detsamma får dock, enligt vår bedömning, anses gälla även beträffande förhållandet mellan å ena sidan andra författningsreglerade skyldigheter för myndigheter att i vissa fall lämna uppgifter till andra myndigheter och å andra sidan finalitetsprincipen enligt dataskyddsförordningen.



## 5 Utgångspunkter för behovet av en stödfunktion

### 5.1 Inledning

Som vi har redogjort för i föregående kapitel råder det bred politisk enighet om att offentliga medel inte ska betalas ut till verksamheter som har koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Säkerhetspolisens bedömning är dock att ett relativt stort antal organisationer med kopplingar till sådana miljöer tar emot offentliga medel genom t.ex. statliga eller kommunala bidrag. Det förekommer också att företrädare för privata aktörer inom välfärdssektorn har kopplingar till extremistmiljöer. Exempelvis kan det vara fråga om att personer i en fristående skolas lednings- eller ägarkrets stödjer våldsbejakande extremism.

Frågor om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer kan uppstå i såväl ärenden om stöd till civilsamhället som ärenden om tillstånd att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn. Enligt nu gällande reglering finns det möjlighet att beakta sådana kopplingar främst inom ramen för en prövning av ett demokrativillkor eller vid en ägar- och ledningsprövning. I samband med dessa prövningar kan det därför finnas anledning att utreda en organisations eller en företrädares eventuella kopplingar till våldsbejakande extremism. Så har också skett i ett antal ärenden de senaste åren. Frågorna är komplexa och hanteringen av dem är komplicerad för beslutsorganen. Säkerhetspolisen får ofta frågor om detta och har av den anledningen lyft frågan om behovet av en stödfunktion som kan bistå beslutsorganen i aktuella frågor.

I detta kapitel beskriver vi vilka problem som kan uppstå när frågor om våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer uppkommer i samband med prövningar av ärenden hos beslutsorganen. Vi belyser de utmaningar som beslutsorganen möter i dessa frågor

genom att redogöra för ett antal konkreta exempel på ärenden där verksamheter har nekats stöd eller fått tillstånd återkallade efter en bedömning av hur verksamheterna förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Vi redogör också för Säkerhetspolisens och beslutsorganens erfarenheter i dessa frågor.

## **5.2 Prövningar av demokrativillkor och lämplighetskrav**

### **5.2.1 Inledning**

Frågan om hur en organisation förhåller sig till våldsbejakande extremism vid prövning av demokrativillkor har varit uppe till prövning vid några tillfällen de senaste åren. Frågan har också varit föremål för prövning i ärenden om återkallelse av tillstånd för att bedriva skolverksamhet. De ärenden som vi redogör för nedan syftar till att illustrera vilket underlag som kan förekomma i dessa ärenden och att belysa de utmaningar som beslutsorganen möter i utredningen av dessa frågor. Ärendena är också utvalda av denna anledning. I flera av ärendena har yttranden från Säkerhetspolisen utgjort ett viktigt beslutsunderlag. I vissa ärenden förekommer också relativt omfattande granskningar av organisationerna. De ärenden som vi redogör för är exemplifierande och utgör inte någon fullständig redogörelse för ärenden där en verksamhet har bedömts ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller i övrigt inte uppfylla ställda demokrativillkor eller lämplighetskrav.

### **5.2.2 Sveriges unga muslimer**

År 2016 avslag Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) en ansökan om organisationsbidrag för år 2017 från organisationen Sveriges Unga Muslimer enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Enligt 8 § 3 p i förordningen får statsbidrag endast lämnas till en organisation som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Som skäl för beslutet angav MUCF att Sveriges Unga Muslimer och dess medlemsorganisationer pekats ut som en miljö där det förekommer individer som uttryckt sig på ett

sätt som inte är förenligt med förordningens syfte och som har kopplingar till andra organisationer som kan betraktas som icke förenliga med demokratins idéer, exempelvis Muslimska brödraskapet (MUCF:s beslut 2016-12-16 dnr 1439/16).

Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm. Domstolen ansåg att det av stadgarna och verksamhetsberättelsen inte framgick annat än att Sveriges Unga Muslimer i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. Sammantaget ansågs inte utredningen visa annat än att Sveriges Unga Muslimer uppfyllde gällande demokrativillkor. Förvaltningsrätten upphävde därför beslutet och visade målet åter till MUCF (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 november 2017 i mål nr 192-17).

MUCF prövade då Sveriges Ungas Muslimer ansökan om bidrag på nytt. I samband med detta gjordes ytterligare utredning och MUCF anlätade en extern konsult – en journalist – för att sammanställa underlag till beslut och bl.a. titta på Sveriges Unga Muslimer ideologi och koppling till antidemokratiska miljöer. Det underlag som togs fram sammanställdes i en rapport som låg till grund för beslutet. I underlaget finns information om organisationens förtroendevalda, samarbetspartners och föreläsare. I samband med utredningen gjordes sökningar i öppna källor på internet. En del av materialet bestod av inlägg från bloggar och sociala medier. Kritik som riktats mot Sveriges Unga Muslimer i bl.a. media följdes upp för att försöka belägga källorna. I utredningsmaterialet ingick också en genomgång av Sveriges Unga Muslimer offentliga inlägg i sociala medier. Det finns också uppgifter från domar och förundersökningsprotokoll. Utredningen låg sedan till grund för en förnyad prövning av Sveriges Unga Muslimer ansökan om statsbidrag.

MUCF avslog återigen organisationens ansökan med motiveringen att föreningen inte hade visat att verksamheten uppfyller kravet på att respektera demokratins idéer. Till stöd för beslutet låg den utredning som ovan nämnts. Sveriges Unga Muslimer ansågs bl.a. ha förtroendevalda i flera av organisationens medlemsföreningar som delat våldsbejakande islamistisk propaganda i sociala medier, förtroendevalda som dött i strid i Syrien för våldsbejakande extremister samt förtroendevalda som var dömda för olaga hot. MUCF fann att medlemsföreningar agerat i strid med demokratins idéer och att de åtgärder som Sveriges Unga Muslimer vidtagit i form av bl.a. samtal med företrädare inte varit tillräckliga. Organisationen lastades även

för att ha genomfört föreläsningar med föreläsare vars ideologi och tidigare uttalanden strider mot demokratins idéer. Eftersom Sveriges Unga Muslimer inte tog avstånd från eller problematiserade uttalandena uppfyllde organisationen inte förordningens krav på att bedriva en verksamhet som är förenlig med demokratins idéer. Sveriges Unga Muslimer lastades också för organisationens kopplingar till Muslimska brödrskapet (MUCF:s beslut 2018-04-11 dnr 1439/16 och 0987/15).

Sveriges Unga Muslimer överklagade på nytt beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde beslutet och visade ärendet åter till MUCF för ny prövning. Vid en sammantagen bedömning ansåg förvaltningsrätten att utredningen i målet inte gav tillräckligt stöd för att Sveriges Unga Muslimer skulle anses vara en organisation som i sin verksamhet inte respekterar demokratins idéer (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 februari 2019 i mål nr 9821-18).

MUCF överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten. I en dom den 31 oktober 2019 ändrade kammarrätten i Stockholm förvaltningsrättens dom och fastställde MUCF:s beslut i den del som avsåg återkrav av tidigare utbetalt statsbidrag. Avseende år 2017 undanröjde kammarrätten förvaltningsrättens dom och MUCF:s beslut med hänvisning till att MUCF varit förhindrade att göra en ny prövning i sak av om Sveriges Unga Muslimer uppfyllde demokrativillkoret för ansökan om statsbidrag 2017.

Såvitt avsåg övriga år gjorde kammarrätten följande bedömning. Kammarrätten instämde med förvaltningsrätten avseende Sveriges Unga Muslimers koppling till Muslimska brödrskapet. Den bevisning som MUCF åberopat i denna del ansågs endast visa en indirekt koppling mellan organisationerna som inte ensam kunde föranleda slutsatsen att Sveriges Unga Muslimer delade brödrskapets åsikter eller ideologi. Frågan var då om utredningen visade att Sveriges Unga Muslimer i sin verksamhet hade brustit i respekten för demokratins idéer genom förtroendevaldas och medlemsorganisationers ageranden samt genom val av de föreläsare som bjudits in. Kammarrätten ansåg att det i MUCF:s utredning framkom flera ageranden och uttalanden som starkt talade för att Sveriges Unga Muslimer i sin verksamhet inte respekterar demokratins idéer. Organisationen ansågs ha vidtagit åtgärder, men dessa bedömdes inte stå i proportion till bristerna. Samma bedömning gjordes såvitt avser inbjudna föreläsare. Den sammantagna bedömningen var att det fanns skäl att ifrågasätta om Sveriges Unga Muslimer i sin verksamhet respekterar demo-

kratins idéer samt om de åtgärder som vidtagits varit tillräckliga. Kammarrättens slutsats var att MUCF hade gjort sannolikt att Sveriges Unga Muslimer brustit i respekten för demokratins idéer. De förklaringar som Sveriges Unga Muslimer lämnat ansågs inte tillräckliga och det fanns därför både förutsättningar och skäl att återkräva tidigare utbetalade bidrag (Kammarrätten i Stockholms dom den 31 oktober 2019 i mål nr 1383-19).

### 5.2.3 Polska kongressen i Sverige

Polska kongressen i Sverige ansökte år 2017 om bidrag enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Ansökan avslogs av MUCF då delar av organisationens verksamhet ansågs strida mot demokratins idéer. Bedömningen grundades på uppgifter som inkommit till MUCF genom tips från utomstående och underlaget i ansökan (MUCF:s beslut 2018-01-25 dnr 1525/17).

Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet. Domstolen konstaterade att Polska kongressen i Sverige hade bevisbördan för att villkoren för bidraget var uppfyllda. Det anges vidare att den ifrågasatta tidskriften hade getts ut tillsammans med organisationens medlemstidning, att organisationen gett tidningen finansiellt stöd och att en av tidningens redaktörer var styrelseledamot i Polska kongressen i Sverige. Enligt domstolens bedömning ansågs organisationens koppling till tidskriften vara sådan att det som publicerats var relevant för bedömningen av organisationens rätt till bidrag. Omständigheterna var sådana att det fanns anledning för MUCF att ifrågasätta Polska kongressen i Sveriges rätt till bidrag och de talade vidare mot att organisationen bedrev en verksamhet som inte stred mot demokratins idéer. Vad Polska kongressen i Sverige anfört talade inte med tillräcklig styrka mot påståendet och de ansågs inte ha uppfyllt sin bevisbördan (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2018 i mål nr 3749-18). Domen överklagades till kammarrätten som inte meddelade prövningstillstånd (Kammarrätten i Stockholms beslut den 18 februari 2019 i mål nr 10348-18).

### 5.2.4 **Kurdiska Demokratiska samhällscentret i Sverige (Kurdiska rådet)**

Den 15 januari 2019 beslutade MUCF att avslå Kurdiska Demokratiska Samhällscentret i Sveriges ansökan om statsbidrag för bidragsåret 2019. MUCF bedömde att villkoret om att bedriva en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer enligt förordningen om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund inte var uppfyllt. I samband med MUCF:s utredning av ansökan gjordes sökningar på internet. Vid dessa upptäcktes twitter- och facebookkonton i organisationens namn som bl.a. skrivit om en hungerstrejk till stöd för grundaren och ledaren för den terroriststämplade organisationen PKK. Hungerstrejken skulle ha ägt rum i organisationens medlemslokaler i Stockholm i december 2018. MUCF ansåg att uppgifterna innebar att det fanns anledning att ifrågasätta om organisationen uppfyllde den ovan nämnda förordningens krav på att bedriva en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer (MUCF:s beslut 2019-01-05 dnr 1206/18).

Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm som i dom den 22 oktober 2019 avslag överklagandet. Förvaltningsrätten konstaterade att Kurdiska Demokratiska Samhällscentret i Sverige inte i tillräcklig utsträckning förmått visa att den bedriver en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 22 oktober 2019 i mål nr 3546-19). Domen överklagades till kammarrätten som beslutade att inte meddela prövningstillstånd (Kammarrätten i Stockholms beslut den 23 december 2019 i mål nr 8234-19).

### 5.2.5 **Ibn Rushd Distrikt Västra**

Socialnämnden Centrum i Göteborgs stad beslutade den 23 februari 2021 att avslå ansökan om volym- och målgruppsstöd från studieförbundet Ibn Rushd Distrikt Västra (nedan Ibn Rushd) för år 2020. Till stöd för beslutet låg en granskning av Ibn Rushd. I samband med granskningen anlätade Göteborgs stad externa konsulter vid KPMG för att utföra en särskild granskning av utbetalda medel till Ibn Rushd. Det tjänsteutlåtande som socialförvaltningen lade fram i ärendet var i stor utsträckning baserat på de granskningar som gjorts och särskilt KPMG:s granskning samt Ibn Rushds svar på denna. Under han-



teringen av ärendet hade socialförvaltningen kontakt med Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet och samordningsfunktionen mot våldsbejakande extremism i Göteborgs stad för att inhämta ytterligare kompetens samt eventuell relevant information från samverkande myndigheter. Underlaget bestod också av yttranden och studier från forskare vid Försvarshögskolan som bl.a. uttalade sig om Ibn Rushd som organisation och dess medlemsföreningars kopplingar till våldbejakande extremism.

Granskningen av Ibn Rushd avsåg framför allt ekonomi, medlemsföreningar och samarbetspartner samt demokrativillkor. I granskningen konstaterades bl.a. att alla medlemsföreningar i Ibn Rushd inte uppfyllde samtliga formaliakrav. Det konstaterades också att flera av Ibn Rushds medlemsföreningar eller samarbetspartners hade samarbetat med föreläsare eller andra organisationer som kunde anses bryta mot såväl studieförbundets egen värdegrund som uppställda demokrativillkor. Den samlade bedömningen var att det fanns brister avseende Ibn Rushds ekonomi och hur förbundet valde att samarbeta med sina samverkansorganisationer (Socialnämnden Centrum i Göteborgs stads beslut den 23 februari 2021).

Ansökan om målbidrag avseende år 2021 beviljades då Ibn Rushd bedömdes ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med de brister som konstaterades i granskningen (Socialnämnden Centrum i Göteborgs stads beslut den 18 maj 2021).

### 5.2.6 Safirskolan

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) beslutade den 9 december 2019 att med stöd av 26 kap. 14 § skollagen (2010:800) återkalla godkännandet av Safirskolan AB som huvudman för grundskola och fritidshem som bedrevs inom ramen för Safirskolan (tidigare Vetenskapsskolan) i Göteborgs kommun. En viktig del av underlaget för Skolinspektionens beslut utgjordes av ett yttrande som lämnats av Säkerhetspolisen.

Safirskolan genomgick tillsyn under hösten 2017 och Skolinspektionen kunde då konstatera ett antal brister. Det förekom bl.a. verksamhet som kunde anses bidra till att förstärka traditionella könsmönster. I uppföljningsbeslut under år 2018 ansågs huvudmannen ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att bristerna skulle anses avhjälpda.

Under våren 2019 genomförde Skolinspektionen en tillsyn av huvudmannen Safirskolan AB genom en ägar- och ledningsprövning. Säkerhetspolisen fattade i maj 2019 beslut om att den person som vid tidpunkten var ägare och styrelseledamot (nedan företrädaren) i Safirskolan AB, skulle tas i förvar med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU). Företrädaren utvisades senare med stöd av samma lag och i beslutet konstaterades att det fanns anledning att anta att företrädaren hade bedrivit sådan verksamhet som utgör fara för rikets säkerhet och det fanns anledning att anta att han skulle fortsätta verksamheten i Sverige. Safirskolan meddelade senare att företrädaren inte längre var ägare eller styrelseledamot. Företrädaren ersattes av en ny person (nedan den nya företrädaren). Skolinspektionen bedömde att den nya företrädaren inte hade den lämplighet som krävdes för att bedriva skolverksamhet. Anledningen till detta var framför allt hennes kopplingar till företrädaren, som bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Skolinspektionen ansåg att uppgifterna från Säkerhetspolisen särskilt skulle beaktas vid bedömningen. Med hänsyn till den nya företrädarens koppling till företrädaren bedömdes det också finnas en allvarlig risk för skolans elever. De bådas olämplighet att bedriva skolverksamhet bedömdes innebära en betydande risk för att eleverna skulle utsättas för otillbörlig påverkan i skolmiljön. Både Skolinspektionen och Säkerhetspolisen bedömde att företrädaren fortfarande utövade inflytande över verksamheten vid skolorna. Av den anledningen fanns det också fortsatt en stor risk för eleverna i skolmiljön. Vid en sammantagen bedömning ansågs det föreligga förutsättningar för att återkalla huvudmannens godkännande att bedriva skola (Skolinspektionens beslut 2019-12-09 Dnr SI-2019:3330).

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som i en dom den 8 april 2020 avslog överklagandet. Förvaltningsrätten instämde i Skolinspektionens bedömning att företrädaren inte var lämplig att bedriva skolverksamhet eller på annat sätt ha inflytande över skolverksamhet och att företrädarens olämplighet innebar en betydande risk för att eleverna i skolorna utsattes för otillbörlig påverkan i skolmiljön. Även beträffande den nya företrädaren ansåg förvaltningsrätten att denne inte var lämplig att bedriva skola och att denne inte haft en självständig roll i förhållande till företrädaren. Bristerna i ägar- och ledningskretsen bedömdes vara mycket allvarliga, särskilt vad gäller lämpligheten, och av sådan omfattning att Skolinspektionen

hade haft fog för att återkalla godkännandet av Safirskolan AB som huvudman för förskoleklass, grundskola och fritidshem. Förvaltningsrättens bedömning baserades i huvudsak på uppgifterna i Säkerhetspolisens yttrande, Migrationsöverdomstolens yttrande till regeringen i ärendet om utvisning enligt LSU samt regeringens beslut i ärendet. (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 8 april 2020 i mål nr 29437-19).

Förvaltningsrättens dom överklagades till kammarrätten som inte meddelade prövningstillstånd (Kammarrätten i Stockholms beslut den 8 juni 2020 i mål nr 2704-20).

### 5.2.7 Al-Azhar Stiftelsen Örebro

Skolinspektionen beslutade den 10 juni 2021 att med stöd av 26 kap. 14 § skollagen återkalla Al-Azhar Stiftelsen Örebros (Stiftelsen) godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola med årskurserna 1–6 samt fritidshem i Örebro kommun. Genom återkallandet upphörde samtliga godkännanden för stiftelsen att bedriva nämnda verksamheter att gälla.

Till grund för beslutet låg bl.a. ett yttrande från Säkerhetspolisen. Av yttrandet framgick bl.a. att en styrelseledamot (nedan ledamoten) i Stiftelsen rest till Syrien för att ansluta sig till en terroristorganisation och därefter återvänt till Sverige. Enligt Säkerhetspolisen hade ledamoten fortfarande kopplingar till våldsbejakande extremism och ett brett kontaktnät inom den våldsbejakande islamistiska miljön i Örebro. Enligt Säkerhetspolisens bedömning var Stiftelsen en verksamhet där barn troligtvis utsätts för radikalisering och rekrytering till en miljö som accepterar våld eller brottslighet som metod för politisk förändring. Efter att Säkerhetspolisens yttrande kommunicerats avgick ledamoten. Skolinspektionen ansåg att det stod klart att ledamotens inflytande över verksamheten inneburit att eleverna på Stiftelsens skolor utsattes för allvarliga risker i skolmiljön. Ledamoten bedömdes också olämplig att bedriva skolverksamhet. Av Säkerhetspolisens uppgifter framgick att även nuvarande styrelse direkt eller indirekt hade kontakt med personer som var under uppföljning av Säkerhetspolisen utifrån att de anses bidra till tillväxten av den våldsbejakande islamistiska miljön i Örebro. Det framkom vidare att styrelsen godkände undervisning där det finns en risk för att barn

utsätts för icke-demokratiska värderingar. Därtill var ett antal anställda under uppföljning av Säkerhetspolisen. De uppgifter som framkom av Säkerhetspolisens yttrande innebar, enligt Skolinspektionen, allvarliga risker i skolmiljön och mot bakgrund av vad som framkommit bedömdes samtliga styrelseledamöter vara olämpliga att bedriva skolverksamhet. Stiftelsen ansågs inte ha förmåga att utse andra lämpliga personer och godkännandet återkallades (Skolinspektionens beslut 2021-06-10 Dnr SI 2019:7842).

Skolinspektionens beslut överklagades till förvaltningsrätten som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten ansåg att Säkerhetspolisens uppgifter om stiftelsens styrelse var av sådan allvarlig art att de i sig medför att stiftelsens ledning inte uppfyller lämplighetskravet för att bedriva aktuell verksamhet (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 september 2021 i mål nr 20703-21).

## 5.3 Säkerhetspolisens synpunkter och förslag

### 5.3.1 Inledning

Beslutsorgan vänder sig i dag ofta till Säkerhetspolisen för stöd i frågor som rör våldsbejakande extremism vid prövning av t.ex. rätt till bidrag eller tillstånd att bedriva viss verksamhet. Efterfrågan av denna typ av stöd från Säkerhetspolisen har ökat. En stor del av den information som Säkerhetspolisen har tillgång till och som kan inverka på bedömningarna omfattas dock av sekretess. Dessutom är Säkerhetspolisens arbete mot våldsbejakande extremism brottsbekämpande, medan en bedömning av demokrativillkor eller andra lämplighetsbedömningar är en bredare uppgift som bör kräva tillgång till annan information som är mer anpassad för den uppgiften. Säkerhetspolisen bedömer att frågan är viktig eftersom det kan ge långsiktiga effekter för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Frågor om att ge stöd till beslutsorgan kopplat till demokrativillkor eller andra lämplighetsbedömningar ingår bara delvis i Säkerhetspolisens uppdrag och avser då främst förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Att bedöma demokrativillkor och göra andra lämplighetsbedömningar är dock en mer omfattande uppgift som inte alltid ryms inom myndighetens uppdrag. Arbetet med yttranden till beslutsorganen tar också resurser från mer centrala uppgifter i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet. Det är samtidigt en

viktig fråga som kräver kontinuerligt arbete och expertkunskap vilket motiverar inrättandet av en stödfunktion. Av denna anledning har Säkerhetspolisen också föreslagit att ett en sådan funktion inrättas. Nedan följer en närmare beskrivning av Säkerhetspolisens förslag och erfarenheter.

### 5.3.2 Remissyttranden

Säkerhetspolisen har i sitt remissyttrande över Demokrativillkorsutredningens betänkande *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) föreslagit att det, som ett komplement till utredningens förslag om utökad uppdrag för MUCF, inrättas ett särskilt kunskapscentrum. Enligt förslaget ska centrumet ha särskild kompetens om aktörer inom våldsbejakande extremism och antidemokratiska miljöer. Bidragsgivande myndigheter ska kunna vända sig till kunskapscentrumet för samråd vid en utökad granskning av bidragssökande organisationer och andra offentligt finansierade aktörer. För att en funktion ska utgöra ett stöd för andra myndigheter är det viktigt att den fördjupande granskningen sker på ett rättssäkert sätt. Säkerhetspolisen har även i sitt remissvar till betänkandet *Nya villkor för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64) framhållit behovet av ett kunskapscentrum och angett att det även skulle kunna användas av andra myndigheter i svåra bedömningar av om demokrativillkor eller liknande krav är uppfyllda för offentligt finansierad verksamhet.

Enligt Säkerhetspolisen är det avgörande att beslutsorganen har resurser och kompetens i de frågor som kommer att bli aktuella avseende prövningen av demokrativillkor. Såväl Säkerhetspolisen som andra myndigheter och organisationer har både relevant information och kunskap i frågorna som de bidragsgivande myndigheterna ska granska. Denna information och kunskap behöver tas tillvara så att den kan användas av de bidragsgivande myndigheterna. Ett kunskapscentrum med uppdrag att ha den samlade kunskapen inom området skulle kunna utgöra ett stöd för beslutsorganen vid bedömningar av demokrativillkor. En fördel med en sådan ordning är vidare att ett kunskapscentrum även skulle kunna användas av myndigheter med uppgift att granska om liknande krav är uppfyllda för offentligt finansierad verksamhet.

### 5.3.3 Erfarenheter från tidigare ärenden

Som bl.a. framgått ovan har Säkerhetspolisen genom åren tagit emot information om verksamheter där det finns företrädare med koppling till våldsbejakande extremism. Informationen är dock sådan att den omfattas av sekretess i Säkerhetspolisens verksamhet. Säkerhetspolisen har ändå i viss utsträckning kunnat lämna ut information i yttranden till Skolinspektionen med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Säkerhetspolisen har i dessa ärenden i viss utsträckning samverkat med t.ex. Skolinspektionen. När samverkan med Skolinspektionen inleddes var det inte klart vilken typ av information som skulle vara tillräcklig för att utgöra underlag för ett föreläggande eller ett beslut om återkallelse av tillstånd att bedriva skolverksamhet. Samverkan har utvecklats successivt och Säkerhetspolisen har i dag en bättre bild av vilken information som efterfrågas. Skolinspektionen var också inledningsvis ovana att hantera den aktuella problembilden.

Utifrån de ärenden som hittills har hanterats har Säkerhetspolisen kunnat dra ett antal slutsatser. Det har bl.a. konstaterats att arbetet med att ta fram underlag för beslut är tidskrävande. Det är också svårt för beslutsfattande myndigheter och organ att använda Säkerhetspolisens underrättelseinformation som underlag för beslut. För att informationen ska kunna läggas till grund för ett beslut bör den sammanfattas i ett yttrande. Kunskaperna om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är generellt sett begränsade hos beslutsorganen, som också är osäkra på hur informationen ska värderas samt hur den ska användas vid beslutsfattandet. Det finns enligt Säkerhetspolisens mening ett behov av stöd till beslutsorganen vid dessa bedömningar.

## 5.4 Erfarenheter från beslutsorganen

Vi har i huvudsak inhämtat erfarenheter från relevanta beslutsorgan genom våra experter, möten med myndighetsrepresentanter samt ett samråd med myndighetsnätverket för bidragsgivande myndigheter. Flera av de beslutsorgan som hanterar prövningar av frågor om bidragsgivning och annan offentligt finansierad verksamhet har uttryckt ett behov av ökade kunskaper och ytterligare utredningskapacitet i ärenden med kopplingar till våldsbejakande extremism. Specialistkunskaper

perna saknas hos de enskilda beslutsorganen och det är svårt att hålla sig uppdaterad. Beslutsorganen har i enskilda fall behövt söka hjälp av externa konsulter för att utreda enskilda ärenden och det är både tids- och resurskrävande. Det är också svårt att hitta oberoende externa konsulter som har den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna bistå beslutsorganen i den utsträckning som behövs. Det upplevs också vara svårt för beslutsorganen att veta vad de ska göra med information som inkommer angående en organisations kopplingar till extremistmiljöer. Beslutsorganen behöver också stöd i att kunna identifiera vilka uppgifter och organisationer som bör utredas närmare. I många fall kan det vara fråga om svåra gränsdragningar.

En komplicerande faktor är att beslutsorganen i dag till stor del är beroende av uppgifter från en tredje part, t.ex. Säkerhetspolisen, media eller allmänheten, för att uppmärksammas på att det finns skäl att närmare utreda en viss verksamhet eller företrädare. Uppgifter om kopplingar till våldsbejakande extremism är sällan något som framgår av offentliga källor eller ansökningshandlingarna, utan är i regel något som kommer fram i ett senare skede när en verksamhet redan har beviljats sökt stöd eller tillstånd. Den åtgärd som ett beslutsorgan då kan vidta är att inleda ett ärende om tillsyn alternativt om återkallelse eller återkrav. Vid en ansökan om stöd eller tillstånd att bedriva viss verksamhet är det den sökande som har bevisbördan och som ska göra sannolikt att villkoren för sökt stöd eller tillstånd är uppfyllda. Vid en prövning om återkallelse eller återkrav är förhållandet det motsatta, dvs. det är beslutsorganet som har bevisbördan för att det finns skäl för återkallelse eller återkrav. Detta innebär att det i en sådan process ställs högre krav gällande beslutsorganets utredning, eftersom det är beslutsorganet som ska presentera tillräckligt underlag för att t.ex. visa att en verksamhet eller dess företrädare inte uppfyller ett demokrativillkor eller ett krav på lämplighet.

Frågorna dyker vidare upp så pass sällan hos respektive beslutsorgan att det inte är rimligt att alla beslutsorgan ska kunna upprätthålla samma kunskaper inom området. Frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är ofta svåra och komplexa. Det finns därför ett behov av samordning när det uppkommer anledning att närmare utreda frågor om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakade extremism och andra antidemokratiska miljöer som kan aktualiseras i samband med en prövning av frågor om bidragsgivning och annan offentlig finansierad verksamhet. Ett centralt organ

som samordnar frågorna innebär också ett mer effektivt utnyttjande av beslutsorganens resurser. Det är både tids- och resurskrävande för beslutsorganen att hantera dessa frågor då de dyker upp relativt sällan hos respektive enskilt beslutsorgan. Kunskaperna om våldsbejakande extremism är också generellt sett begränsade hos beslutsorganen. Det är dock viktigt med kunskap om organisationer på såväl nationell som regional och lokal nivå. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för beslutsorganen bör en eventuell stödfunktion också samverka med beslutsorganen i relevant utsträckning. Den befintliga samverkan mellan beslutsorganen bör också bibehållas och stärkas.

Merparten av beslutsorganen har vid våra kontakter uttryckt sig positiva till inrättandet av en stödfunktion. Arbetet med dessa ärenden skulle också underlättas om beslutsorganen endast behöver ha kontakt med ett annat organ som kan samordna informationsinhämtningen.

## 5.5 Erfarenheter från CVE

CVE får i dag frågor om våldsbejakande extremism från beslutsorgan som prövar frågor om statsbidrag eller annan offentligt finansierad verksamhet. Utifrån detta är uppfattningen att det finns en bristande kunskap om våldsbejakande extremism hos de enskilda beslutsorganen. Detta medför i sin tur att hanteringen av ärendena riskerar att inte bli rättssäker och en risk för att offentliga medel går till verksamheter som inte är berättigade till det. Det ställs stora krav på kunskaper hos enskilda handläggare, vilket inte är rimligt. Av den anledningen framstår det som lämpligt att centralisera stödet i dessa frågor. CVE instämmer i den problembild som har beskrivits av såväl Säkerhetspolisen som övriga beslutsorgan.



## 6 En ny stödfunktion med uppdrag att bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar

### 6.1 Inledning

Vi har i uppdrag att analysera och ta ställning till frågan om inrättande av en stödfunktion som på ett rättssäkert sätt ska kunna bistå myndigheter vid fördjupade granskningar av bidragssökande organisationer eller annan offentligt finansierad verksamhet. I detta uppdrag ingår att analysera vilken typ av information som funktionen ska hantera och lämna nödvändiga författningsförslag.

I föregående kapitel har vi redogjort för de problem som har identifierats av framför allt Säkerhetspolisen gällande verksamheter som tillhör eller har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer som tar del av offentliga medel för sin finansiering. Vi har också beskrivit de utmaningar som beslutsorganen möter vid handläggningen av dessa frågor. I detta kapitel analyserar vi närmare vilka åtgärder som krävs för att möta dessa utmaningar och hur detta behov av stöd kan tillgodoses. Vi kommer till slutsatsen att det är lämpligt att samordna dessa frågor och anser att en central stödfunktion bör inrättas. I kapitlet lämnar vi förslag gällande funktionens uppdrag. Vi analyserar också vilka omständigheter som bör föranleda en fördjupad granskning och definierar vad en sådan granskning bör omfatta. Slutligen lämnar vi förslag om funktionens placering och analyserar hur stödfunktionens uppdrag förhåller sig till Demokrati-villkorsutredningens (Ku 2018:01) förslag om utökat uppdrag för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

## 6.2 Det finns ett behov av stöd i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer

**Vår bedömning:** Beslutsorganen har behov av ytterligare kompetens om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer samt utökad utredningskapacitet vid granskningar av verksamheter i ärenden där det finns anledning att närmare utreda hur en verksamhet förhåller sig till sådana miljöer, t.ex. vid tillämpningen av demokrativillkor i ärenden om stöd till civilsamhället eller vid ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn.

Säkerhetspolisen har på senare år rapporterat om en institutionalisering inom den våldsbejakande extremismen. Denna bild har vidare förstärkts av ett antal konkreta exempel på ärenden från ansvariga beslutsorgan, där det har kommit fram att verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer har beviljats offentliga medel och bedrivit verksamheter inom välfärdssektorn. Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att det finns ett behov av ytterligare mekanismer för att säkerställa att offentliga medel inte betalas ut till verksamheter med kopplingar till sådana miljöer. De områden där vi har identifierat en konkret problembild är dels vid tillämpningen av demokrativillkor inom den offentliga bidragsgivningen till civilsamhället, dels tillämpningen av lämplighetskrav inom ramen för ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Att offentligt stöd till civilsamhället endast lämnas till organisationer som uppfyller stödvillkoren är generellt sett viktigt för att bevara bidragssystemets legitimitet. Det samma gäller vid tillämpningen av lämplighetskrav för personer inom ägar- och ledningskretsen för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn.

En synpunkt som återkommande har förts fram av Säkerhetspolisen är att de beslutsorgan som fördelar offentliga medel samt beviljar tillstånd och godkännanden att bedriva offentligt finansierade välfärdsverksamheter i regel saknar expertkompetens gällande våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Denna bild har även bekräftats av merparten av de beslutsorgan som vi har

varit i kontakt med. De beslutsorgan som handlägger ärenden om stöd till civilsamhället eller som utför ägar- och ledningsprövningar och tillsyn av enskilda verksamheter inom välfärdssektorn består främst av förvaltningsmyndigheter av varierande storlek. Statligt reglerat stöd till civilsamhället fördelas av cirka 40 olika statliga myndigheter och ett antal enskilda organ som har getts i uppdrag att fördela visst statsbidrag. Därutöver fördelar i stort sett alla landets 290 kommuner och 21 regioner någon form av stöd till det civila samhället (se avsnitt 3.4 och 3.5 i vårt delbetänkande SOU 2021:66). Ärenden om tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) handläggs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och ärenden gällande godkännande av huvudman enligt skollagen (2010:800) handläggs av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) alternativt den kommun där verksamheten ska bedrivas. Totalt handläggs alltså dessa ärenden av hundratals olika myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå samt ett mindre antal enskilda organ som, med stöd i lag, har tilldelats en förvaltningsuppgift. Dessa beslutsorgan besitter expertkompetens inom respektive verksamhetsområde, men har generellt sett inte någon omfattande kompetens om extremistmiljöer. Beslutsorganen beskriver att de inte har den kompetens som krävs för att upptäcka och utreda hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Även om flera beslutsorgan har gjort insatser för att höja kunskapen inom detta område är det svårt att uppnå tillräckliga kunskaper och att upprätthålla dessa över tid.

Flera beslutsorgan beskriver vidare att de saknar de verktyg och den kapacitet som krävs för att utreda hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Handläggningen av dessa ärenden inleds i regel med en ansökan och det är i första hand de uppgifter som den sökande anger i ansökan som läggs till grund för prövningen av ett ärende. Inom ramen för prövningen av lämplighetskravet för ägar- och ledningskretsen i ärenden enligt LSS, socialtjänstlagen och skollagen begär beslutsmyndigheterna in vissa uppgifter från bl.a. Bolagsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och utdrag ur belastningsregistret. Utöver de uppgifter som kommer fram i ansökningshandlingar eller inhämtas via andra myndigheter förekommer det att beslutsorganen gör viss egen utredning av en verksamhet eller dess företrädare, t.ex. via

sökningar på internet. Beslutsorganen har dock i regel begränsad kapacitet att på egen hand upptäcka och utreda eventuella kopplingar till antidemokratiska miljöer. Uppgifter om att en organisation har kopplingar till våldsbejakande extremism kommer sällan fram vid en prövning av en ansökan, inom ordinarie uppföljning av utbetalt stöd eller vid tillsyn av verksamheter. Beslutsorganen är i stället till stor del beroende av indikationer från tredje part, t.ex. en annan myndighet eller allmänheten. Även i de ärenden där beslutsorganen får del av uppgifter som indikerar kopplingar till extremism, via exempelvis inlägg på internet eller uppgifter i media, är det svårt att värdera dessa uppgifter och avgöra vilka uppgifter som är av sådan dignitet att de kan läggas till grund för ett myndighetsbeslut.

När vi har tittat närmare på ett antal ärenden där olika beslutsorgan har behandlat frågor om verksamheters eller deras företrädares kopplingar till våldsbejakande extremism har vi sett att organen till stor del är beroende av underlag från andra aktörer, t.ex. Säkerhetspolisen eller externa konsulter som ges i uppdrag att utreda en verksamhet. Säkerhetspolisen har uttryckt att insatser för att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter med extremistkopplingar är viktiga, inte minst eftersom det kan ge långsiktiga effekter för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Det är därför en viktig fråga som kräver kontinuerligt arbete och expertkunskap. Säkerhetspolisen kan utifrån sitt uppdrag att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism ge visst stöd till beslutsorganen. Beslutsorganens behov av stöd är dock mer omfattande än så och faller till viss del utanför Säkerhetspolisens uppdrag. Arbetet med att bistå beslutsorgan i dessa frågor är även resurskrävande och tar resurser från myndighetens mer centrala uppgifter såsom den brottsbekämpande verksamheten, vilket begränsar dess möjligheter att bistå beslutsorganen i dessa ärenden. Det är också så att mycket av den information som hanteras av Säkerhetspolisen omfattas av sekretess och myndigheten har därför begränsade möjligheter att dela med sig av uppgifter på begäran av ett beslutsorgan. Att hitta externa konsulter för att utföra utredningsuppdrag kan vara både tids- och resurskrävande. Det är inte heller alltid enkelt att hitta oberoende konsulter som har den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna bistå med en utredning. Dessa alternativ möter därmed inte beslutsorganens behov av stöd vid granskningar av verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

Vi bedömer därför att det finns ett behov av att stärka både beslutsorganens kompetens gällande dessa miljöer och deras utredningskapacitet vid granskningar av verksamheter i ärenden där det finns anledning att närmare utreda om en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder.

### 6.3 En ny stödfunktion bör inrättas

**Vårt förslag:** Det bör inrättas en central funktion med uppgift att bistå beslutsorganen i ärenden där det finns anledning att närmare granska hur en verksamhet som tar emot offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

#### 6.3.1 Inledning

I föregående avsnitt har vi kommit till slutsatsen att det finns ett behov av ytterligare mekanismer för att säkerställa att offentliga medel inte betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Vi bedömer att beslutsorganen har behov av ytterligare kompetens om dessa miljöer och utökad kapacitet att utföra granskningar av verksamheter i ärenden där det finns anledning att närmare utreda frågor om en verksamhets kopplingar till sådana miljöer. Frågan är då om detta behov bäst tillgodoses genom att det inrättas en central funktion dit beslutsorganen kan vända sig för att få stöd vid en granskning av en verksamhet eller om detta behov kan tillgodoses inom befintliga strukturer.

#### 6.3.2 En effektiv granskning förutsätter tillräcklig kompetens om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer

En fungerande hantering av frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer förutsätter att beslutsorganen har förmåga att identifiera tecken på extremistiska inslag och fånga

upp, utreda och värdera dessa signaler. För att förhindra att verksamheter som har kopplingar till sådana miljöer tilldelas offentliga medel krävs därför mekanismer för granskning och uppföljning av verksamheter som ansöker om och tilldelas offentliga medel. Detta förutsätter att beslutsorganen har tillgång till kunskap om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer samt har metoder för att hantera uppkomna frågor relaterade till dessa miljöer.

Att det, för att förhindra felaktiga utbetalningar, krävs mekanismer för granskning och uppföljning av verksamheter som ansöker om och tilldelas offentliga medel, är inte något som är unikt för ärenden där det uppkommer frågor om kopplingar till våldsbejakande extremism. Det gäller generellt för verksamheter som bekostas av offentliga medel. Det som skiljer dessa ärenden från andra ärenden är att de förutsätter kompetens inom ett sakområde som i regel ligger utanför beslutsorganens ordinarie verksamhet och expertkompetens. Bland de hundratals beslutsorgan som handlägger ärenden om stöd till civilsamhället och tillstånd eller godkännande att bedriva verksamheter inom välfärdssektorn finns omfattande kompetens inom allt från utbildning samt vård och omsorg till idrott, konsumentfrågor och jämställdhet. Frågor om våldsbejakande extremism ligger dock för merparten av dessa beslutsorgan långt från de frågor som hanteras i det dagliga arbetet. Dessa frågor utgör för många beslutsorgan ett apart inslag i organens ärendehantering och innebär stora utmaningar när det kommer till förmåga att fånga upp, utreda och värdera tecken på samröre med våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. I många fall rör det sig dessutom om uppgifter som kan uppfattas som känsliga och kan väcka starka reaktioner både inom organisationer som blir föremål för granskning och bland allmänheten. Detta kan påverka beslutsorganens benägenhet att agera på uppgifter som kommer till organens kännedom. Utan expertkompetens i dessa frågor är det svårt att värdera uppgifter som kommer fram och att uppnå en effektiv granskning av frågan om en verksamhets samröre med sådana miljöer.

### **6.3.3 Det har vidtagits åtgärder för att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism**

Att det finns ett generellt behov av att utveckla metoder för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och att stärka myndigheternas kompetens i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är något som har konstaterats under en längre tid. Som vi har redogjort för i tidigare kapitel har det därför under det senaste decenniet vidtagits omfattande åtgärder i syfte att på nationell och lokal nivå stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism (se kapitel 3). Genom inrättandet av Center mot våldsbejakande extremism (CVE) år 2018 finns det i dag en permanent central funktion med ett övergripande ansvar att främja utvecklingen av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. En del av centrets uppdrag är att sprida kunskap om extremistmiljöer och att ta fram kunskapsbaserade arbetssätt och att tillgängliggöra dessa. CVE erbjuder även ett mer verksamhetsnära stöd och myndigheter kan i dag vända sig till centret för att söka stöd i specifika frågor med koppling till extremism. Det har vidare utvecklats en rad samverkansformer på området och det sker sedan en tid en relativt omfattande myndighetssamverkan i dessa frågor. Sammantaget har dessa åtgärder bidragit till att det samlade kunskapsläget i dag är avsevärt bättre och att fler aktörer numera deltar aktivt i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Trots dessa insatser finns det dock, som vi har konstaterat ovan, ett fortsatt behov av förstärkning vad gäller myndigheternas kunskaper i dessa frågor och ett behov av att utveckla metoderna för att säkerställa att offentliga medel inte tilldelas verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

### **6.3.4 Beslutsorganens behov av expertkompetens och stöd vid granskningar av verksamheter kan inte tillgodoses inom befintliga strukturer**

Generella och riktade åtgärder för att förbättra myndigheternas kunskaper om våldsbejakande extremism och att utarbeta metoder för det allmännas arbete mot extremism är en viktig del av det förebyggande arbetet. En grundläggande utmaning i arbetet med att säker-

ställa att myndigheter har tillräcklig kunskap i dessa frågor är dock att extremistmiljöer är komplexa och föränderliga. Våldsbejakande extremism är inte en beständig företeelse varken till sin inriktning eller sammansättning och en antidemokratisk miljö kan snabbt etablera sig på nya geografiska platser eller börja verka inom nya områden i samhället. Detta innebär att lägesbilder och analyser av dessa miljöers utbredning och verksamhet snabbt kan bli inaktuella. För att uppnå och upprätthålla tillräckliga kunskaper och effektiva arbetsmetoder krävs därför en kontinuerlig bevakning och samordning av dessa frågor.

Enligt Säkerhetspolisens mening är det inte en realistisk ambition att alla myndigheter ska ha expertkompetens inom området våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Detta gäller inte minst i fråga om de beslutsorgan som hanterar frågor om stöd till civilsamhället och enskilda aktörer inom välfärdssektorn. Som vi har konstaterat ovan handläggs dessa ärenden av hundratals olika myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå samt ett mindre antal enskilda organ som, med stöd i lag, har tilldelats en förvaltningsuppgift. Dessa beslutsorgan besitter expertkompetens inom de sakområden som faller inom deras kärnuppdrag såsom utbildning eller ungdoms- och civilsamhällesfrågor, inte inom våldsbejakande extremism. Bland dessa beslutsorgan finns små och stora myndigheter med varierande kunskaper i frågor gällande extremistmiljöer. Vissa av de beslutsorgan som handlägger dessa ärenden arbetar med frågor som i viss mån angränsar till frågor kopplade till våldsbejakande extremism och har därmed viss kunskap i dessa frågor, t.ex. Kriminalvården och Myndigheten för stöd till trossamfund. Generellt sett har dock beslutsorganen begränsade sakkunskaper om extremistmiljöer. Eftersom dessa miljöer är föränderliga, kan behovet av kompetens inom detta område inte heller tillgodoses enbart genom tillfälliga utbildningsinsatser eller insatser i form av översyner av beslutsorganens arbetsmetoder. För att effektivt kunna hantera frågor gällande våldsbejakande extremism krävs att kompetensen upprätthålls över tid, vilket är en stor utmaning för många beslutsorgan. Denna utmaning försvåras ytterligare av att ärenden som aktualiserar frågor om antidemokratiska miljöer inte är vanligt förekommande vid varje enskilt beslutsorgan. För de flesta beslutsorgan rör dessa ärenden sällan förekommande frågor samtidigt som det är ett tids- och resurskrävande arbete att upprätthålla tillräcklig kompetens på



området. Vi delar Säkerhetspolisens bedömning att det inte är realistiskt att samtliga beslutsorgan över tid ska kunna upprätthålla tillräcklig kompetens i dessa frågor. Vi bedömer därför att beslutsorganen har ett behov av stöd i frågor om våldsbejakande extremism som inte kan tillgodoses inom befintliga strukturer.

En fråga som är sammankopplad med frågan om beslutsorganens kompetens i extremistfrågor är organens förmåga att utföra granskningar av verksamheter i ärenden där det har kommit fram uppgifter om att en verksamhet har kopplingar till extremism. Utan tillräckliga kunskaper om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är det svårt att identifiera och utreda tecken på extremistiska inslag i en verksamhet. Det har på senare år vidtagits ett antal åtgärder i syfte att åstadkomma en mer effektiv granskning i dessa ärenden. Inom den statligt reglerade bidragsgivningen till civilsamhället sker det i dag regelbunden samverkan mellan de bidragsgivande beslutsorganen och det har tagits fram en vägledning om tillämpningen av demokrativillkor. Denna vägledning syftar till att erbjuda handläggare stöd vid granskning av bidragsärenden och därmed skapa förutsättningar för bidragsgivare att utveckla sina arbetsätt. Vägledningen innehåller bl.a. stöd kring hur granskningar av organisationer kan utformas och exempel på hur demokrativillkor kan granskas (se *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället – Vägledning för handläggare*, stödmaterial till betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* [SOU 2019:35]). Flera beslutsorgan beskriver dock fortsatt att de saknar de verktyg och den kapacitet som krävs för att utreda om en verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Sådana uppgifter kommer sällan fram inom beslutsorganens ordinarie utredningsförfaranden och uppgifter om extremistkopplingar som når beslutsorganen via tredje part, t.ex. allmänheten eller media, är ofta svåra att verifiera och utreda. Att det i många fall rör sig om uppgifter som kan uppfattas som känsliga kan även påverka beslutsorganens benägenhet att agera på uppgifter som kommer till organens kännedom. Detta medför en osäkerhet gällande hur framkomna uppgifter ska värderas och vilka uppgifter som kan läggas till grund för ett beslut, vilket utgör en risk ur rättssäkerhetskänseende.

Att det för att förhindra felaktiga utbetalningar krävs mekanismer för granskning och uppföljning av verksamheter som ansöker om och tilldelas offentliga medel är inte något som är unikt för ärenden

som aktualiserar frågor om kopplingar till extremism. En rättssäker handläggning och granskning av ansökningar är en grundförutsättning för att garantera legitimiteten och förtroendet för dessa system. Det måste därför kunna ställas höga krav på beslutsorganens förmåga att utreda dessa ärenden. De våldsbejakande extremistmiljöerna verkar dock, av förklarliga skäl, i miljöer som sällan står öppna för insyn av det allmänna och det är svårt att genom ordinarie utredningsförfaranden identifiera signaler om att en verksamhet har kopplingar till antidemokratiska miljöer. Enligt Säkerhetspolisen finns mycket av den information som beslutsorganen skulle behöva få del av i öppna källor, t.ex. på internet. För att tillgodogöra sig denna information krävs dock, utöver goda kunskaper om extremistmiljöernas symbolik och uttryckssätt, en god förmåga att inhämta information. Denna kapacitet saknas i regel hos beslutsorganen. Som vi har konstaterat ovan är antidemokratiska miljöer föränderliga och för att kunna upprätthålla utredningskapacitet i dessa frågor krävs, precis som för övrig kompetens om dessa miljöer, en kontinuerlig bevakning av frågorna. Av samma skäl som vi har bedömt att det inte är realistiskt att samtliga beslutsorgan ska uppnå och upprätthålla tillräcklig kompetens om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer, anser vi att det inte heller är realistiskt att samtliga beslutsorgan ska utveckla och över tid upprätthålla en sådan utredningskapacitet. Beslutsorganen har därmed ett behov av konkret stöd vid granskningar av enskilda verksamheter i ärenden där det framkommit uppgifter om samröre med våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Inte heller detta behov bedöms kunna tillgodoses inom befintliga strukturer.

### **6.3.5 Det bör inrättas en central stödfunktion som kan bistå beslutsorgan vid fördjupade granskningar av verksamheter**

Vi har bedömt att myndigheter och enskilda organ som har i uppgift att fördela offentliga medel eller ge tillstånd till eller godkännande att bedriva offentligt finansierade verksamheter har ett behov av ytterligare kompetens gällande våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer samt en förstärkt utredningskapacitet vid granskningar av verksamheter. Det som har efterfrågats av flera beslutsorgan är ett konkret stöd vid granskningar av verksamheter, vilket enligt vår

mening inte kan tillgodoses inom befintliga strukturer. Vi anser i stället att det finns en rad faktorer som talar för att detta behov av stöd bäst tillgodoses genom samordning i en central funktion.

Att det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kräver nationell samordning av resurser och kompetenser är något som har konstaterats kontinuerligt under det senaste decenniet. Genom att samla kompetens om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer inom en central funktion är det möjligt att säkerställa tillräckliga kunskaper på området och upprätthålla en kontinuerlig bevakning av dessa frågor. En central samordning innebär att samtliga beslutsorgan ges likvärdig tillgång till denna kompetens, vilket kan tänkas särskilt gynna mindre beslutsorgan som har svårt att på egen hand upprätthålla sådana kunskaper. För många beslutsorgan aktualiseras frågor om våldsbejakande extremism endast i en mycket liten andel av det totala antalet ärenden samtidigt som det är ett tids- och resurskrävande arbete att upprätthålla tillräcklig kompetens i dessa frågor. Genom en central stödfunktion får beslutsorganen tillgång till kompetens i dessa frågor, utan att varje organ behöver lägga omfattande resurser på att självständigt upprätthålla kompetens på området. Att samla kompetens inom extremistfrågor i en central funktion är därför inte endast motiverat utifrån frågornas komplexitet, utan även ur effektivitets- och resurshänseende. En samordning av frågor gällande extremistmiljöer som verkar inom offentligt finansierade verksamheter innebär även en ökad möjlighet att tidigt upptäcka nya finansieringsmönster inom extremistmiljöerna och förhindra en systematisk etablering av dessa miljöer inom offentligt finansierade sektorer.

Även om vi har bedömt att det inte är realistiskt att alla beslutsorgan ska ha expertkompetens inom våldsbejakande extremism är det givetvis så att många beslutsorgan har omfattande kunskaper inom områden som kan vara relevanta vid granskningar av verksamheter. Det kan gälla lokal kännedom om en viss miljö eller kompetens inom ett visst sakområde, t.ex. religion, civilsamhällets organisation eller utbildningsverksamhet. Genom en central stödfunktion utses en naturlig aktör med uppdrag att samla denna kunskap och säkerställa att dessa kompetenser tas till vara vid granskningar av verksamheter. En god samverkan med externa parter kommer att vara en viktig del av en stödfunktions arbete. En tydlig kontaktpunkt i dessa frågor underlättar även arbetet för de myndigheter som i dag

bistår olika beslutsorgan med information i frågor om våldsbejakande extremism, t.ex. Säkerhetspolisen.

Myndigheter har ett ansvar för att upprätthålla en hög grad av kvalitet vid handläggningen av ärenden och att kontinuerligt utveckla och förbättra sina arbetsmetoder. Detta gäller inte minst inom det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett inrättande av en central stödfunktion som kan bistå beslutsorganen vid granskningar av verksamheter förändrar inte detta. Som vi har konstaterat rör det sig dock om komplexa miljöer och det är inte en realistisk ambition att alla beslutsorgan ska utveckla och upprätthålla den utredningskapacitet som krävs för att på ett effektivt och rättssäkert sätt utreda kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Det som efterfrågas av flera beslutsorgan är konkret stöd vid granskningar i enskilda ärenden. Sådant stöd bedöms kunna stärka beslutsorganens möjligheter att agera på uppgifter om samöre med antidemokratiska miljöer. I avsaknad av tillgång till konkret stöd i dessa utredningar har vissa beslutsorgan valt att ta in externa konsulter för att utföra granskningar av organisationer. Detta är dock ett tids- och resurskrävande förfarande. Beroende på vilken organisation som ska granskas möter beslutsorganen även svårigheter i att hitta oberoende aktörer med rätt kompetens och erfarenhet som är villiga att åta sig sådana granskningsuppdrag. Möjligheten att ta in externa konsulter för att utföra granskningar tillgodoser därmed inte beslutsorganens behov av stöd. Därtill omfattas privata aktörer inte av kraven på bl.a. legalitet, objektivitet och opartiskhet som gäller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna, vilket kan väcka frågor gällande granskningarnas genomförande och den information som framkommer vid sådana granskningar.

Vi bedömer att det är en lämpligare lösning att beslutsorganens behov av stöd tillgodoses genom en offentlig aktör. Genom en central offentlig funktion med kunskaper om bl.a. extremistmiljöernas symbolik och uttryckssätt och förmåga att inhämta relevant information kan beslutsorganen få det stöd som efterfrågas i dessa ärenden. Att samtliga beslutsorgan får tillgång till samma stöd bidrar även till en mer likvärdig granskning av verksamheter. Detta är positivt ur rättssäkerhets- och likabehandlingshänseende. En mer enhetlig hantering av dessa ärenden är även något som har efterfrågats av bl.a. civilsamhällsorganisationer som tar del av offentligt stöd från olika beslutsorgan.

## 6.4 Stödfunktionens uppdrag

### 6.4.1 Kravprofil

**Vår bedömning:** För att stödfunktionen ska kunna bistå beslutsorganen på ett ändamålsenligt sätt bedömer vi att följande kompetenser bör finnas hos funktionen.

1. Kunskap om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer,
2. förmåga att utföra fördjupade granskningar och avge ett yttrande i fråga om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer, och
3. kunskap om gällande regelverk för att en verksamhet ska få del av offentliga medel.

### Kunskap om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer

Vi har kunnat konstatera att de beslutsorgan som fördelar offentliga medel eller beviljar tillstånd respektive godkännande att bedriva verksamheter inom välfärdssektorn generellt sett saknar nödvändig kunskap om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Detta är också en av de främsta anledningarna till att vi föreslår att en stödfunktion bör inrättas. Kunskap om våldsbejakande extremism är avgörande för att beslutsorganen på ett tillfredsställande sätt ska kunna handlägga ärenden där det finns anledning att närmare utreda kopplingar till extremistmiljöer. För att en stödfunktion ska kunna tillgodose beslutsorganens behov av stöd i frågor om våldsbejakande extremism måste denna kunskap finnas hos funktionen. Vid bedömningen av om en verksamhet uppfyller uppställda villkor eller kraven på lämplighet kan det även vara av relevans att bedöma kopplingar till andra antidemokratiska miljöer än de som definieras som våldsbejakande. Det kan tex. röra sig om miljöer som, utan att förespråka våld, propagerar för antidemokratiska mål såsom ett inrättande av ett totalitärt eller teokratiskt styrelseskick eller ett upphävande av grundläggande fri- och rättigheter för vissa grupper i befolkningen (se avsnitt 3.2). Stödfunktionen bör även ha kunskap

om dessa miljöer. Stödfunktionen behöver alltså ha kunskap om såväl allmänna som specifika frågor inom området. Inom stödfunktionen måste det också finnas kunskap om hur tecken på våldsbejakande extremism och radikalisering identifieras. Därutöver bör stödfunktionen ha kunskap om relevanta extremistmiljöers ideologier, omfattning och strukturer samt frågor kring rekrytering och utträde ur miljöerna. Stödfunktionen måste också kunna bistå beslutsorganen med bedömningar av extremistmiljöer och hur verksamheter förhåller sig till dessa.

### Utredningskapacitet

Säkerhetspolisens bedömning är att mycket av den information som är relevant i frågor om hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer finns i öppna källor och att en stor del av problemet är att beslutsorganen inte vet var informationen kan hittas. För att på ett ändamålsenligt sätt kunna tillgodose beslutsorganens behov av stöd i dessa delar är det av avgörande vikt att det inom stödfunktionen finns kompetens att söka efter och inhämta material samt sammanställa detta så att det kan utgöra underlag för beslutsorganens bedömningar. Det är också viktigt att det finns en förmåga att värdera den inhämtade informationen. Stödfunktionen måste även kunna kommunicera den inhämtade informationen på ett pedagogiskt sätt. Stödfunktionen ska vara den naturliga kontaktpunkten i dessa frågor och se till att väsentliga kunskaper kommer till användning på ett relevant sätt i praktiken. Detta handlar exempelvis om lokalkännedom och kunskap om religion och våldsbejakande och antidemokratiska ideologier m.m. Förmågan att samla in kunskaper från olika källor ställer också stora krav på att förmedla erfarenheterna på ett bra sätt. En god samverkan med externa parter kommer att vara en viktig del av en stödfunktions arbete.

En betydande del av materialet som kommer att vara relevant för bedömningarna av vissa extremistmiljöer är inte tillgängligt på svenska. För att en stödfunktion på ett ändamålsenligt sätt ska kunna tillgodogöra sig materialet är det därför av stor vikt att det finns tillgång till relevanta språkkunskaper. Det kommer troligtvis inte vara möjligt att ha tillgång till intern kunskap i alla relevanta språk. Av det skälet bör det också finnas en väl uppbyggd struktur kring t.ex. inhämtande

av översättningar eller tolkning. För att på ett bra sätt kunna tillgodose beslutsorganens behov av stöd är det en förutsättning att stödfunktionen har tillräcklig bemanning och att de anställda har de kunskaper som vi har angett ovan. Vi återkommer närmare till detta nedan.

## Kunskap om gällande regelverk

För att stödfunktionen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bistå beslutsorganen krävs, utöver kunskap om våldsbejakande extremism, viss kunskap om de regelverk som beslutsorganen tillämpar vid sina respektive prövningar och tillsyner. De granskningar som stödfunktionen ska utföra kommer att gälla hur en verksamhet eller dess företrädare förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. För att kunna avgöra vilka omständigheter som kan vara relevanta att utreda och vilket underlag som bör överlämnas till beslutsorganen behöver stödfunktionen ha viss kunskap om tillämpliga regelverk. Detta är viktigt för att stödfunktionen ska kunna genomföra relevanta utredningar och ta fram underlag som kan utgöra en del av beslutsorganens beslutsunderlag. Syftet med kompetenser i dessa delar är inte att stödfunktionen ska kunna bedöma ärendena i sig, t.ex. om villkoren för ett visst bidrag är uppfyllda. Avsikten är inte heller att stödfunktionen ska ha fullständiga kunskaper om detta. Vi anser dock att viss kompetens inom dessa områden är av relevans för att stödfunktionen ska kunna göra relevanta bedömningar av verksamheterna och kunna ta fram sådan information som är av betydelse vid beslutsorganens respektive prövningar.

Stödfunktionen behöver således ha viss kompetens om den reglering som beslutsorganen ska tillämpa, t.ex. såvitt avser bidragsgivning till civilsamhället samt ägar- och ledningsprövningar och tillsyn av enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Frågor om våldsbejakande extremism bedöms bl.a. bli aktuella i samband med prövningar av demokrativillkor och lämplighetsbedömningar inom ramen för ägar- och ledningsprövningar eller tillsynsärenden. Inom stödfunktionen bör det därför särskilt finnas kunskap om dessa prövningar. Utöver kunskaper om aktuella regelverk för tilldelning av offentliga medel bör stödfunktionen ha grundläggande kompetens i fråga om förvaltningsprocess, t.ex. om bevisbördans placering och vilka beviskrav som gäller i olika ärenden.

## 6.4.2 Fördjupad granskning

**Vår bedömning:** En fördjupad granskning bör inledas om det i ett ärende finns anledning att anta att en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Den fördjupade granskningen ska utföras av stödfunktionen och omfatta den utredning som är relevant i det enskilda ärendet.

En begäran om fördjupad granskning ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som beslutsorganet bedömer vara relevanta i ärendet.

Som vi tidigare har angett är det i regel endast i ett fåtal ärenden hos respektive beslutsorgan där frågor om möjliga kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer aktualiseras. Såvitt framkommit är det främst i några sammanhang som beslutsorganen uppmärksammas på att en organisation kan ha kopplingar till våldsbejakande extremism: tips från allmänheten, information från Säkerhetspolisen, uppgifter i media eller vid egen bakgrundskontroll. Det är varken rimligt, lämpligt eller ändamålsenligt att beslutsorganen ska begära stödfunktionens hjälp att granska verksamheter i alla ärenden där det uppkommer någon fråga om våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. I de ärenden där det finns skäl att tro att uppgifterna om organisationens koppling till våldsbejakande extremism eller annan antidemokratisk verksamhet har bäring på t.ex. en prövning av ett ärende om stöd eller en ägar- och ledningsprövning bör det dock komma i fråga att inleda en fördjupad granskning hos stödfunktionen. Frågan kan uppkomma i samband med granskning av en ansökan om stöd eller tillstånd. Det kan också uppkomma efter att en ansökan har beviljats och aktualiseras då inom ramen för ett tillsynsärende eller ett ärende om återkallelse eller återkrav. Syftet med en fördjupad granskning bör vara att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utreda frågan om en verksamhets koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Det underlättar också för samtliga involverade om det är ett organ som utför de fördjupade granskningarna och samordnar för ärendena relevant information.



Uppdraget till stödfunktionen att göra en fördjupad granskning bör enligt vår bedömning ges om ett beslutsorgan anser att det finns anledning att anta att en verksamhet som söker eller har beviljats offentliga medel eller tillstånd till offentligt finansierad verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder, men beslutsorganet själv inte har möjlighet att granska detta. Att det finns *anledning att anta* innebär att tröskeln för att inleda en fördjupad granskning är relativt låg. Det ska dock i det enskilda ärendet finnas konkreta omständigheter som pekar på att organisationen har kopplingar till våldsbejakande extremism och som medför att ytterligare utredning krävs. Det kan t.ex. handla om uppgifter om att en verksamhet tydligt har uttryckt stöd för andra organisationer inom extremistmiljöer eller belagda uppgifter om att individer med kopplingar till extremistmiljöer har bjudits in att medverka vid arrangemang som anordnats av en organisation. Att det måste finnas konkreta omständigheter innebär att det inte kommer i fråga att begära funktionens stöd enbart utifrån omständigheten att en verksamhet har tillhör en viss religion eller kultur. Med skäl att vidta särskilda åtgärder avses t.ex. att avslå en ansökan eller att inleda ett ärende om tillsyn, återkallelse eller återkrav.

Det ligger inte inom ramen för stödfunktionens uppdrag att utreda ogrundade förfrågningar. I dessa fall bör det inte inledas någon fördjupad granskning och stödfunktionen bör meddela det begärande beslutsorganet detta. Av denna anledning är det viktigt att en begäran från beslutsorganet är motiverad och innehåller de konkreta omständigheter som beslutsorganet bedömer är relevanta i ärendet. Detta bör också kunna underlätta för stödfunktionen vid såväl en bedömning av om en fördjupad granskning ska inledas som i det fortsatta arbetet.

En stor del av det behov som har identifierats hos beslutsorganen är att dessa saknar kunskap och resurser till att själva närmare utreda frågor om hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer och där det kan finnas skäl till att vidta åtgärder, t.ex. avslå en ansökan. Om kravet för att inleda en fördjupad granskning skulle ställas högre än att det finns *anledning att anta* innebär det att beslutsorganet i större utsträckning måste utreda frågorna för att nå upp till kravet för att vända sig till stödfunktionen. En del av syftet med stödfunktionen skulle då för-

loras och vi stannar därför vid att det är rimligt att ange kravet till att det finns *anledning att anta*. Enligt vår mening innebär kravet en rimlig avvägning i förhållande till antalet ärenden som det kan komma att föranleda.

Enligt 23 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Den fördjupade granskningen bör omfatta den utredning som är nödvändig för prövning av respektive ärende. Beslutsorganet ger stödfunktionen i uppdrag att utföra en fördjupad granskning av en verksamhet. Därefter ankommer det på stödfunktionen att utföra den fördjupade granskningen. För att underlätta stödfunktionens arbete bör beslutsorganet, som angetts ovan, motivera sin ansökan. Det är inte möjligt för oss att i detalj ange vad en fördjupad granskning bör omfatta och hur den ska gå till i ett enskilt ärende. Det bör dock i huvudsak vara fråga om information som kan hittas i öppna källor, t.ex. i medier, sociala medier eller på internet. Därutöver kan det vara fråga om uppgifter som inhämtats från andra myndigheter, t.ex. Säkerhetspolisen, eller yttranden som upprättats i andra ärenden om organisationen eller dess företrädare. Det sistnämnda kan exempelvis avse yttranden eller beslut i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Stödfunktionen bör därför ha möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter. Vi återkommer närmare till överväganden i detta avseende i kapitel 7.

Antalet ärenden vid stödfunktionen kommer troligtvis att variera över året. Vissa större beslutsorgan, t.ex. MUCF, har ansökningsperiod under höst och vår vilket kan innebära en ökad arbetsbelastning hos stödfunktionen under dessa tidpunkter. För tillstånd att bedriva skola gäller att en ansökan ska lämnas in senast den 31 januari året innan verksamheten ska påbörjas. Vår bedömning är dock att antalet ärenden som aktualiseras hos stödfunktionen inte kommer att vara så stort att dessa ansökningsperioder kommer att medföra problem med en ojämn arbetsbelastning vid stödfunktionen. Vi ser det därför inte som något större problem att antalet ärenden vid stödfunktionen till viss del kan antas variera över året.

Den fördjupade granskningen är inte avsedd att vara en kontroll eller tillsyn av beslutsorganet. Syftet är som angetts ovan i stället att skapa ett fullständigt underlag som kan ligga till grund för ett beslut.

### 6.4.3 Personlig integritet vid fördjupade granskningar

**Vår bedömning:** En fördjupad granskning kan innebära intrång i den personliga integriteten. Vi bedömer att förslaget utgör ett godtagbart integritetsintrång och att åtgärden är proportionerlig.

En fördjupad granskning kommer i de flesta fall att innehålla uppgifter om fysiska personer, även om granskningen i sig avser en verksamhet. Uppgifterna kommer i stor utsträckning också att vara känsliga. En fördjupad granskning kan uppfattas som en kartläggning av en verksamhet. De kan därför innebära ett integritetsintrång för enskilda med kopplingar till verksamheten och som kan komma att inkluderas i den fördjupade granskningen av verksamheten. Syftet med hela stödfunktionens uppdrag och därmed också de fördjupade granskningarna är att säkerställa att offentliga medel inte betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism, terrorism eller annan antidemokratisk verksamhet. Om pengar har betalats ut kan stödfunktionens uppdrag vara en viktig del i att utreda ett ärende om återkallelse eller återkrav.

Mot bakgrund av syftet med granskningarna och betydelsen av att upprätthålla legitimiteten för handläggningen av ärenden som innebär fördelning av offentliga medel anser vi att det intrång som granskningarna innebär är motiverat. I kapitel 7 och 8 föreslår vi ett antal åtgärder till skydd för den personliga integriteten. Med beaktande av dessa anser vi också att intrånget är proportionerligt.

#### 6.4.4 Stödfunktionens uppgifter

**Vår bedömning:** Stödfunktionen ska vara kontaktpunkt mellan myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Stödfunktionens huvudsakliga uppgift ska vara att bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar i de ärenden där ett beslutsorgan funnit anledning att anta att en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Stödfunktionen

ska lämna ett yttrande till beslutsorganet och yttrandet ska därefter utgöra underlag för beslutsorganet vid beslutsfattandet.

Stödfunktionen ska i viss mån också bistå beslutsorganen med kunskap i frågor om hur verksamheter som tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Vi anser att stödfunktionens huvudsakliga uppgifter ska vara att bistå beslutsorgan i frågor om verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska som tar del av offentliga medel för sin finansiering. Beslutsorganen behöver framför allt konkret stöd i att granska kopplingar till extremistmiljöer i enskilda ärenden. Det finns som vi tidigare har angett ett behov av hjälp med att utreda en verksamhet eller en av dess företrädare samt att få tillgång underlag som kan användas vid beslutsfattandet. Med stöd av de kunskaper som vi har angett ovan bör stödfunktionen få i uppgift att bistå beslutsorganen med detta. Beslutsorganen ska således ha möjlighet att vända sig till stödfunktionen med frågor i ett specifikt ärende. Stödfunktionen ska enligt vår uppfattning då närmare utreda frågorna och avge ett yttrande till beslutsorganet. Av ett yttrande bör det tydligt framgå om stödfunktionen vid sin granskning har identifierat samröre med extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer och vilka uppgifter som har kommit fram gällande en sådan koppling. Yttrandet ska sedan, tillsammans med övrig utredning vid beslutsorganet, kunna ligga till grund för organets beslut i ärendet. Ett yttrande från stödfunktionen ska vara formulerat på ett sådant sätt att det är möjligt för den berörda verksamheten att bemöta uppgifterna vid kommunikering hos beslutsorganet inför beslutsfattandet. Det sistnämnda innebär att yttrandet ska innehålla den information som beslutsorganet kan komma att använda i sitt beslutsfattande så att verksamheten förstår vad som görs gällande och har möjlighet att bemöta uppgifterna.

Ytterligare ett problem som har kunnat konstateras är att det är svårt för beslutsorganen att veta vad de ska göra med information som kommer in om en verksamhets kopplingar till extremistmiljöer. Beslutsorganen behöver också stöd i att kunna identifiera vilka uppgifter och organisationer som bör utredas närmare. Vi bedömer därför att stödfunktionen även bör ha en utbildande funktion i dessa avseenden. Stödfunktionen bör få i uppdrag att förbättra det gene-

rella kunskapsläget hos beslutsorganen i de avseenden som kan bli aktuella inom ramen för stödfunktionens verksamhet. Detta kan hjälpa beslutsorganen att själva uppmärksamma ärenden där det kan vara fråga om att bedöma hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Enligt vår bedömning kommer detta att medföra att begäran om fördjupade granskningar endast görs i de ärenden där det finns ett reellt behov av bistånd från stödfunktionen. Som vi återkommer till nedan bör en begäran från ett beslutsorgan vara motiverad, vilket i sin tur bedöms underlätta stödfunktionens bedömningar i dessa avseenden.

Stödfunktionen kommer att besitta stor kunskap om extremism-miljöerna. Det finns därutöver andra beslutsorgan som har relevanta kunskaper i dessa avseenden och som kan komplettera stödfunktionens kunskaper, t.ex. på lokal nivå. Stödfunktionen bör därför i lämplig omfattning samverka med andra organ, t.ex. Myndigheten för stöd till trossamfund och kommunala samordnare mot våldsbejakande extremism. Det finns också aktörer med internationell utblick som har relevanta kunskaper i dessa frågor, däribland svenska utlandsmyndigheter, Sida och Utrikespolitiska institutet. För att få en samlad bild bör stödfunktionen i lämplig omfattning även samverka med dessa organ.

Avsikten är att stödfunktionen ska vara den naturliga kontaktpunkten för myndigheter och andra beslutsorgan i frågor om verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som ansöker om eller tar del av offentliga medel för sin finansiering. Stödfunktionens uppdrag kommer därför också att innebära att denna får del av information om verksamheters kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer från både allmänheten och andra beslutsorgan. I de fall stödfunktionen får information som skulle kunna innebära att en verksamhet inte har rätt till sökt stöd eller inte bör ha tillstånd att bedriva t.ex. skola bör stödfunktionen kunna dela med sig av denna information till berört beslutsorgan. Detta är viktigt för att säkerställa att offentliga medel inte går till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Stödfunktionen ska dock inte på eget initiativ utreda verksamheter, utan den information som ska vara möjlig att lämna vidare är endast sådan information som på annat sätt har kommit in till stödfunk-

tionen. Vi återkommer närmare till frågor om sekretessreglering och personuppgiftsbehandling i dessa delar i kapitel 7 och 8.

Det kan diskuteras om stödfunktionen vid avgivande av yttrande bör yttra sig gällande om en verksamhet ska anses uppfylla det i ärendet aktuella villkoret, t.ex. ett demokrativillkor. Underlaget från stödfunktionen utgör dock endast en del av det fullständiga beslutsunderlaget i ärendet. Det kan således finnas ytterligare information hos beslutsorganet som har betydelse för prövningen av ett ärende och vilket beslut som ska fattas. Det är vidare så att berörd organisation i regel ska ges möjlighet att bemöta de uppgifter som kommer fram i ett yttrande från stödfunktionen. Vid en sådan kommunikering kan det komma fram uppgifter som är av relevans för bedömningen. Exempelvis kan det gälla uppgifter om att organisationen aktivt har tagit avstånd från vissa ageranden eller företrädare och har vidtagit åtgärder för att säkerställa att liknande situationer inte ska uppstå i framtiden. Detta är uppgifter som kan vara av relevans för bedömningen i ärendet. Av denna anledning är det vår uppfattning att stödfunktionen inte ska lämna en rekommendation avseende bedömningen av om en verksamhet uppfyller i ärendet aktuella villkor i sitt yttrande till beslutsorganet. Som vi återkommer till nedan (se avsnitt 6.4.6) är det också vår bedömning att det är beslutsorganen som ska vara beslutsfattare. Stödfunktionens roll är således endast att bistå beslutsorganen med underlag inför beslutsfattandet.

#### 6.4.5 Stödfunktionen ska bistå alla beslutsorgan som har behov av stöd

**Vår bedömning:** Stödfunktionen ska som utgångspunkt vara öppen för alla myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter och som har behov av att nyttja den. Samtliga dessa ska således ha möjlighet att vända sig till funktionen för att söka stöd i handläggningen av ärenden där det finns anledning att anta att en verksamhet som tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Ett krav för att ett beslutsorgan ska kunna söka funktionens bistånd är också

att det gäller handläggningen av ärenden där det enligt gällande reglering är möjligt att beakta ovan nämnda omständigheter vid prövningen av ett ärende, t.ex. inom ramen för en bedömning av om villkoren för en ansökan är uppfyllda, eller bedömningen av ett lämplighetskrav.

Utgångspunkten bör vara att stödfunktionen inte kan neka en begäran om fördjupad granskning från en myndighet eller annat beslutsorgan.

För allmänt stöd i frågor om t.ex. tolkningen av demokrativillkor finns andra organ att vända sig till. Det stöd som stödfunktionen ska ge till beslutsorganen ska gälla frågor om verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som utnyttjar offentliga medel för sin finansiering. Det ska vidare gälla ärenden där det finns möjlighet att beakta kopplingar till extremistmiljöer, t.ex. inom ramen för att en organisation ansöker om ett offentligt stöd eller en ägar- och ledningsprövning för tillstånd att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn. Vi bedömer att det som framför allt kommer vara aktuellt är ärenden om verksamheter av olika slag, t.ex. föreningar, bolag och stiftelser. I dessa ärenden kan det dock även förekomma uppgifter om individer, t.ex. företrädare eller föreläsare. Det kan därför antas att uppgifter om individer kommer att hanteras vid stödfunktionen även om ärendena i sig inte primärt avser individerna. Vi återkommer till betydelsen av detta i kapitel 7 och 8.

Vi har huvudsakligen identifierat två områden där beslutsorganen kan behöva funktionens stöd: fördelning av offentliga medel till civilsamhället samt tillståndsgivning och tillsyn av enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Det är också hos dessa beslutsorgan som behovet främst bedöms finnas. Enligt vår bedömning kan det dock inte uteslutas att det kan finnas andra myndigheter som kan behöva sådant stöd. Behovet är inte heller statiskt och kan komma att förändras utifrån t.ex. förändrade mönster inom de extremistiska miljöerna och ändrade myndighetsuppdrag eller regelverk. Avsikten med stödfunktionen är dock inte att utreda ärenden som avser enskilda personer, t.ex. inom socialtjänst eller skola. Inom ramen för bedömningen av en verksamhet kan det dock komma i fråga att bedöma enskilda och t.ex. deras agerande.

Utifrån vad vi har angett ovan är det vår bedömning att stödfunktionen bör vara öppen för alla beslutsorgan som har ett behov

av att nyttja funktionen och som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Således bör alla statliga myndigheter, regioner, kommuner, regioner och enskilda organ där det uppkommer frågor om våldsbejakande extremism i aktuella avseenden ha möjlighet att vända sig till stödfunktionen.

Utgångspunkten för stödfunktionens uppdrag är att bidra till att säkerställa att offentliga medel inte fördelas till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Inom ramen för detta ryms även att bistå med stöd så att medel som har betalats ut till sådana verksamheter återkrävs och betalas tillbaka. Detta är ett mycket viktigt syfte och bidrar till att stärka legitimiteten vid fördelning av offentliga medel till verksamheter som t.ex. ansöker om statligt stöd eller tillstånd att bedriva skola. Av denna anledning bör utgångspunkten enligt vår bedömning vara att stödfunktionen inte ska kunna neka ett beslutsorgan som söker stödfunktionens bistånd med en fördjupad granskning av en verksamhet där det finns anledning att anta att en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Mot bakgrund av det genomsnittliga antal ärenden som vi bedömer kommer att bli aktuella under ett år är det också vår uppfattning att det bör finnas utrymme för att hantera dessa inom ramen för stödfunktionen (se avsnitt 6.4.8). Om stödfunktionen, utifrån beslutsorganets uppgifter i en begäran om fördjupad granskning, bedömer att det saknas anledning att anta att verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder bör detta också kunna hanteras genom ett kortfattat yttrande till beslutsorganet.

Om något beslutsorgan vänder sig till stödfunktionen i stor utsträckning och i många ärenden där detta egentligen inte är av relevans ska det kunna föras en dialog mellan det beslutsorganet och stödfunktionen. Stödfunktionens utbildande roll bör också medföra att bistånd med fördjupade granskningar endast görs i de ärenden där det är relevant.

I våra kontakter med representanter för civilsamhället samt privata aktörer inom skola och omsorg har det uttryckts ett behov av att även dessa verksamheter ska kunna vända sig till stödfunktionen



i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som uppkommer i anslutning till demokrativillkor och ägar- och ledningsprövningar. Detta är dock något som ligger utanför vårt uppdrag. Någon organisation har uttryckt ett önskemål om att kunna vända sig till stödfunktionen för att få en bekräftelse på att verksamheten inte har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Syftet med stödfunktionen är dock att bistå beslutsorgan med underlag i enskilda ärenden och inte att göra generella uttalanden om verksamheter.

#### 6.4.6 Det ska fortfarande vara beslutsorganen som fattar besluten

**Vår bedömning:** Stödfunktionen ska endast bistå beslutsorganen med fördjupade granskningar i ärenden där det finns anledning att anta att en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Stödfunktionen ska inte vara delaktig i beslutsfattandet. Det ankommer således på de enskilda beslutsorganen att fatta beslut i respektive ärende.

Det har i tidigare bedömningar diskuterats om beslutsfattandet i svåra bidragsfrågor ska flyttas från ordinarie beslutsorgan till ett fristående beslutsorgan. I en myndighetsanalys av MUCF från år 2017 konstaterar Statskontoret att det finns ett behov av att öka rätts-säkerheten i tillämpningen av demokrativillkor. I analysen ges därför två förslag. Det ena förslaget avser inrättande av ett råd inom MUCF som kan ge stöd vid svåra avvägningar i bidragsprövningen. Rådet föreslås bestå av ledamöter med relevanta juridiska sakkunskaper och erfarenheter av bidragsprövning. Det andra förslaget avser inrättandet av en nämnd för bidragsprövning. Nämnden skulle fungera som en självständig myndighet och hantera svåra bidragsbeslut från olika myndigheter (Statskontorets myndighetsanalys av MUCF [2017:13] s. 89).

Beträffande den statligt reglerade bidragsgivningen är det fråga om stöd som fördelas med stöd av ett åttiotal olika förordningar. Därutöver fördelas stöd till trossamfunden och från Allmänna arvs-

fonden med stöd i lag. Beslutsorganen besitter också expertkunskap om de områden som anges i respektive bidragsreglering. Det framstår därför inte som lämpligt att beslut fattas av en från beslutsorganen skild beslutsfunktion. Detsamma gäller för de ärenden som handläggs av IVO och Skolinspektionen. Besluten ska således fortsatt fattas av respektive beslutsorgan på samma sätt som redan sker i dag.

Enligt vår bedömning ska stödfunktionen inte i något avseende vara delaktiga i själva beslutsfattandet. Stödfunktionens uppdrag är att bistå beslutsorganen i samband med utredningarna av aktuella organisationer. Det ankommer därefter på det enskilda beslutsorganet att göra en självständig prövning av allt underlag i ärendet och fatta ett beslut utifrån detta. Beslutsorganen är fortfarande ansvariga för den prövning som ska göras och har vid utredningen av ett ärende möjlighet att vända sig till stödfunktionen för bistånd med en fördjupad granskning. Som vi tidigare angett ska något förslag till beslut inte heller lämnas av stödfunktionen.

Vår bedömning är att yttrandena som lämnas till beslutsorganen kommer att vara utformade på ett likartat sätt, även om innehållet kommer att skilja sig från fall till fall. Det bedöms bidra till att liknande bedömningar görs av beslutsorganen. Detta stärker såväl rättssäkerheten som legitimiteten i beslutsfattandet. Eftersom beslutsfattandet är kvar hos beslutsorganen kommer respektive beslut i den mån besluten är överklagbara, att kunna överklagas enligt de förutsättningar som gäller för respektive beslut. Ett yttrande utgör dock endast utredningsunderlag och är inte i sig något överklagbart beslut. Den granskade verksamheten kommer dock ha möjlighet att föra fram eventuella invändningar mot de uppgifter som förs fram i ett yttrande i samband med kommunikering av underlaget vid beslutsorganet och i en eventuell efterkommande överklagandeprocess vid domstol. Vid ett överklagande ska domstolen göra en överprövning av beslutsorganets beslut. Yttrandet från stödfunktionen utgör då, tillsammans med övrigt utredningsmaterial, en del av bevisningen i ärendet som domstolen ska bedöma. Stödfunktionen är således inte part vid en eventuell domstolsprocess i överklagade ärenden. Processen vid domstol är en överprövning som i regel ska utgå från det underlag som funnits tillgängligt vid beslutsorganets prövning av ett ärende. Det är i samband med prövningen hos beslutsorganet och inte hos domstolen som en eventuell begäran om bistånd med en fördjupad granskning från stödfunktionen ska göras.

### 6.4.7 Det ska vara frivilligt för beslutsorganen att vända sig till stödfunktionen

**Vår bedömning:** Stödfunktionen ska vara ett stöd för beslutsorganen och det är upp till respektive beslutsorgan att bedöma sitt behov av stöd. Det ska vara frivilligt för beslutsorganen att vända sig till stödfunktionen i de ärenden där det bedöms finnas ett behov av stöd.

Syftet med stödfunktionen är att vara ett stöd till beslutsorganen vid beslutsfattandet i frågor som rör våldsbejakande extremism. Det finns exempel på förordningar som uppställer krav på att ett beslutsorgan ska inhämta ett yttrande från t.ex. en annan myndighet innan beslut fattas. Så gäller exempelvis enligt förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället. Av 13 § i nämnd förordning framgår att Kammarkollegiet ska inhämta ett yttrande från Polismyndigheten innan ett beslut om statsbidrag fattas. I bestämmelsen anges också vad som ska redovisas i yttrandet.

Mycket av den information som stödfunktionen kan inhämta är sådan information som även beslutsorganet skulle kunna inhämta. Tanken med stödfunktionen är att den ska utgöra ett stöd i dessa frågor i den mån beslutsorganet inte själva har kapacitet eller möjlighet att ta fram nödvändigt underlag för beslutsfattandet. Av denna anledning är det vår uppfattning att det ska vara frivilligt för beslutsorganen att vända sig till stödfunktionen.

Inom ramen för vårt uppdrag är det inte möjligt för oss att kartlägga samtliga beslutsorgans enskilda behov av stöd. Det kan inte uteslutas att det finns beslutsorgan som besitter nödvändig kunskap om våldsbejakande extremism. Detta är ytterligare ett skäl till att det bör vara frivilligt att vända sig till stödfunktionen. De enskilda beslutsorganen har bäst insikter i sina förmågor att bedöma dessa frågor och det bör därför vara upp till beslutsorganen att bedöma i vilka ärenden det finns ett behov av stöd.

Det kan diskuteras om det i syfte att åstadkomma en mer jämlik prövning av ärendena bör vara obligatoriskt att vända sig till stödfunktionen i samtliga ärenden som aktualiserar en prövning av demokrativillkor. Detta skulle dock innebära att stödfunktionen måste hantera ett mycket stort antal ärenden. Även om många av dessa inte

skulle innebära någon större utredning så blir det ändå fråga om omfattande administration och upprättande av ett stort antal yttranden till beslutsorganen. Detta framstår inte som ändamålsenligt, eftersom det skulle innebära att stödfunktionen har mindre tid att använda till de ärenden där deras kompetens behövs i större utsträckning. Detta är därför inte ett tillräckligt skäl mot att det ska vara frivilligt att vända sig till stödfunktionen.

Enligt vår bedömning ska stödfunktionen kunna bistå även kommuner och regioner. För dessa gäller det kommunala och regionala självstyret. Detta är ytterligare en anledning till att vi bedömer att det ska vara frivilligt att vända sig till stödfunktionen.

Om det är frivilligt att vända sig till stödfunktionen kan det, som vi också redogjort för ovan, komma att innebära att det är vissa beslutsorgan som vänder sig till stödfunktionen i större utsträckning än andra. För att säkerställa att stödfunktionen endast får förfrågningar om fördjupade granskningar i de ärenden som är relevanta anser vi att det begärande beslutsorganet ska motivera sin begäran om en fördjupad granskning från stödfunktionen. Beslutsorganet ska således ange de konkreta omständigheter som medför att det finns anledning för organet att vända sig till stödfunktionen. En motiverad begäran innebär att stödfunktionen relativt snabbt kommer att kunna bilda sig en uppfattning om ärendet. Stödfunktionen kommer då redan i inledningsskedet att kunna göra en bedömning av om det är en fråga som bör föranleda en fördjupad granskning eller inte. I de fall då stödfunktionen redan utifrån begäran bedömer att det inte finns skäl att inleda en fördjupad granskning kan ett kortfattat yttrande med detta innehåll ges till beslutsorganet. Enligt vår bedömning medför detta att stödfunktionen kan säkerställa att det endast är de relevanta ärendena som föranleder en fördjupad granskning.

Om stödfunktionen noterar att ett beslutsorgan begär stöd i många fall och i fall där det saknas skäl bör, som vi angett ovan, en dialog kunna föras med aktuellt beslutsorgan för att säkerställa att fördjupade granskningar endast begärs i relevanta ärenden.

## 6.4.8 Stödfunktionens omfattning

**Vår bedömning:** Stödfunktionen kommer att hantera totalt ett hundratal ärenden om fördjupad granskning varje år. Den genomsnittliga handläggningstiden kommer att vara cirka fyra veckor aktiv arbetstid.

Enligt våra förslag ska stödfunktionen fungera som en central kontaktpunkt i frågor som gäller hur verksamheter som ansöker om eller tar del av offentliga medel för sin finansiering förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Ett sådant uppdrag förutsätter att funktionen har en viss grundkapacitet. Kostnaderna för stödfunktionens verksamhet kommer dock främst påverkas av kostnaderna för fullgörandet av funktionens uppgift att bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar. Det är denna uppgift som, enligt vår bedömning, kommer att vara den mest resurskrävande delen av funktionens uppdrag.

Eftersom det är fråga om uppbyggnad av en stödfunktion som inte tidigare funnits är det svårt att exakt uppskatta omfattningen av stödfunktionens uppdrag. Detta gäller såväl i fråga om antalet ärenden som kan komma att bli aktuella som den tid som kommer att krävas för respektive ärende. Då det är fråga om en ny funktion är det också rimligt att tro att antalet ärenden kan vara fler initialt för att därefter minska med tiden.

Vid vår analys av behovet av stöd har vi, som ovan angetts, framför allt identifierat två grupper av beslutsorgan som kan komma att söka stöd från funktionen. Det gäller dels de beslutsorgan som fördelar stöd till civilsamhället, dels de beslutsmyndigheter som tillämpar lämplighetskrav vid ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Sammanlagt handläggs dessa ärenden av hundratal olika myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå samt av ett fåtal enskilda organ som, med stöd i lag, har tilldelats förvaltningsuppgift.

Vi har, inom ramen för vårt uppdrag, inte utrymme att göra någon total kartläggning av hur många ärenden som aktualiserar frågor som skulle kunna aktualisera en begäran om fördjupad granskning och som årligen handläggs av dessa beslutsorgan. Det vi kan konstatera är att de statliga bidragen till civilsamhällesorganisationerna uppgår årligen till drygt 14 miljarder kronor. Motsvarande siffror för den

kommunala och regionala bidragsgivningen är cirka 5 miljarder kronor respektive cirka 2,5 miljarder kronor (Statistiska centralbyrån [SCB], 2020). Under år 2019 köpte kommunerna verksamhet från privata företag, föreningar och stiftelser inom vård, skola och omsorg för totalt drygt 97 miljarder kronor, varav cirka 51 miljarder kronor avsåg utbildning (SCB, 2021, tabell 5 och 6). Det rör sig alltså om sektorer som årligen tar emot offentliga medel som uppgår till betydande belopp.

I våra kontakter med beslutsorgan som fördelar statligt reglerat stöd till civilsamhället har i stort sett alla organ som vi har tillfrågat uppgett att de ser ett behov av stöd vid granskningar av frågor gällande hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer, om det skulle uppkomma sådana frågor vid handläggningen av ett ärende. Det är dock inte vanligt förekommande frågor och i den absoluta merparten av de ärenden som handläggs vid beslutsorganen finns inte skäl att närmare utreda om verksamheterna har några sådana kopplingar. Utifrån det behov som dessa beslutsorgan har beskrivit för oss och uppgifter från de myndigheter som är representerade inom vår expertgrupp, uppskattar vi att de statliga myndigheter som ansvarar för en mer omfattande bidragsgivning såsom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Allmänna arvsfonden kan komma att behöva remittera som mest fem ärenden per myndighet och år för fördjupad granskning vid stödfunktionen. Det är därför rimligt att anta att beslutsorgan med en mindre omfattande bidragsgivning har ett behov som är mindre omfattande och att det kommer att röra sig om som mest upp till ett ärende per år och beslutsorgan. Antalet fördjupade granskningar kan dock förväntas påverkas av den slutliga utformningen av ett nytt enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen och i vilken omfattning demokrativillkoret ska införas även för statsbidrag som i dag inte omfattas av något sådant villkor. Vi anser vidare att det är ett rimligt antagande att ett inrättande av en ny stödfunktion kan bidra till en ökad medvetenhet bland beslutsorganen gällande frågor om hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som utnyttjar offentliga medel för sin finansiering. En ökad medvetenhet bland beslutsorganen kan, enligt vår bedömning, medföra en viss ökning av antalet ärenden som remitteras till en stödfunktion för fördjupad granskning.

När det gäller ärenden om ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter enligt skollagen uppskattar vi att Statens skol-

inspektion (Skolinspektionen) kan komma att remittera upp till tio ärenden per år. Detta behov kan dock komma att påverkas av eventuella nya krav för verksamheter enligt skollagen eller en förändring av Skolinspektionens uppdrag (se t.ex. de förslag som presenteras i SOU 2019:64 och SOU 2020:46).

Såvitt vi har kunnat utröna har det hittills inte förekommit att Inspektionens för vård och omsorg (IVO) har avslagit en ansökan eller återkallat ett tillstånd för en enskild verksamhet enligt LSS eller socialtjänstlagen med hänvisning till att personer inom en verksamhets ägar- och ledningskrets har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Utifrån att IVO och Skolinspektionen tillämpar i stort sett samma lämplighetskrav vid ägar- och ledningsprövningar bedömer vi dock att det inte är osannolikt att det även kan uppkomma ärenden där IVO har ett behov av att begära stödfunktionens bistånd med en fördjupad granskning. Vi bedömer dock inte att det kommer att gälla något stort antal ärenden.

I vårt arbete har vi vidare varit i kontakt med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), bl.a. för att efterhöra hur stort behovet av stöd är bland landets kommuner och regioner. Utifrån det som har kommit fram vid dessa kontakter drar vi slutsatsen att behovet av stöd kan antas variera stort från kommun till kommun. Etableringen av våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer ser olika ut på olika platser runtom i landet och behovet av stöd kan därför variera stort mellan olika kommuner utifrån t.ex. var i landet en kommun är belägen eller om det rör sig om en storstads- eller landsbygdskommun. Behovet av stöd kan vidare variera beroende på hur en enskild kommun beslutat att utforma det kommunala stödet till civilsamhället och i vilken omfattning kommunen har valt att uppställa ett demokrativillkor för att en organisation ska få del av sådant stöd. Vi bedömer dock att det står klart att det finns ett behov av stöd i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer även bland kommunerna, vilket är något som har bekräftats i våra kontakter med bl.a. Säkerhetspolisen och CVE. Hur många ärenden som kan komma att remitteras för fördjupad granskning vid stödfunktionen av kommuner är dock mycket svårt att uttala sig om. Enligt våra förslag ska det vara frivilligt för beslutsorganen att söka funktionens stöd, vilket utgör en osäkerhetsfaktor i vår uppskattning av stödfunktionens verksamhetsvolym. Med beaktande av den kommunala självstyrelsen gäller detta inte minst i förhållande

till en uppskattning av i vilken omfattning kommuner och regioner kommer att välja att söka funktionens stöd. Vi bedömer att det är troligt att flertalet kommuner sällan kommer att begära stöd vid funktionen, men att det är rimligt att anta att ett antal kommuner kommer att välja att regelbundet söka stöd vid funktionen. Därutöver kommer kommuner även vid enstaka tillfällen söka funktionens stöd. Vi uppskattar därför att kommunerna i vart fall kommer att remittera några tiotal ärenden per år för fördjupad granskning vid stödfunktionen.

Det är inte rimligt att tro att samtliga beslutsorgan regelbundet kommer att söka stöd vid stödfunktionen. Utifrån våra kontakter och vad som angetts ovan bedömer vi att det är rimligt att stödfunktionens verksamhet behöver dimensioneras för att kunna hantera i vart fall ett hundratal fördjupade granskningar per år. I detta ingår ärenden som hos beslutsorganen avser såväl prövningar av ansökningar som återkravs- och återkallelseärenden. Det avser också tillsynsärenden. Vid denna bedömning beaktar vi också att det finns totalt 290 kommuner som kan komma att begära bistånd från stödfunktionen och att det är svårt att göra några exakta uppskattningar av i vilken omfattning detta kommer att ske. Den angivna uppskattningen är, utifrån de faktorer som vi har redovisat för ovan, osäker och det verkliga antalet kan komma att bli både högre och lägre än vår uppskattning. Det kan också vara rimligt att tro att antalet ärenden kommer att variera över tid och allteftersom stödfunktionens verksamhet etableras. För att kunna hantera den av oss uppskattade verksamhetsvolymen bedömer vi att det kommer att krävas en personalkapacitet motsvarande mellan 10–20 årsarbetskrafter.

Omfattningen av den fördjupade granskningen kan variera beroende på vilken utredning som krävs. Detta kan i sin tur också påverka tidsåtgången för respektive granskning som inleds hos stödfunktionen. Variationen bland ärendena innebär att det är svårt för oss att ange någon ungefärlig tidsåtgång som är rimlig för att utföra en fördjupad granskning. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att handläggningen inte drar ut på tiden och ärendena bör därför hanteras med skyndsamhet.

Vilka resurser som kommer att krävas för att utföra en fördjupad granskning av en viss verksamhet kan komma att variera kraftigt från ett ärende till ett annat beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. storleken på den verksamhet som ska granskas och vilken typ av uppgifter som har föranlett granskningen. Ytterligare en komplicerande faktor vid en uppskattning av stödfunktionens resursbe-



hov är att de ärenden som vi har identifierat som potentiella ärenden som kan komma att remitteras till stödfunktionen för fördjupade granskningar i många fall är ansökningsärenden som följer särskilda ansökningsperioder. Organisationsbidrag betalas normalt sett ut på årsbasis och för att beslutsorganen ska hinna handlägga ansökningarna för ett visst år så att beviljade bidrag kan betalas ut i tid för att nyttjas under det verksamhetsår som bidraget avser, ska en ansökan om bidrag i regel ges in till beslutsorganet innan ett visst datum. En ansökan om att få starta en fristående skola ska som utgångspunkt ha kommit in till Skolinspektionen senast vid utgången av januari för att inspektionen ska kunna fatta beslut i ärendet före utgången av september samma år. Utöver ansökningsärenden kan dock även tillsynsärenden och ärenden om återkallelse eller återkrav komma att remitteras till stödfunktionen. Dessa ärenden kan uppkomma när som helst under året. Eftersom en stor andel av de ärenden som kan komma att remitteras till stödfunktionen följer särskilda ansökningsperioder kan antalet ärenden vid funktionen komma att variera under ett kalenderår. Det innebär även att det är särskilt viktigt att de fördjupade granskningarna bedrivs tidseffektivt för att inte i onödan fördröja ett beslutsorgans beslut i ett grundärende. En tillräcklig bemanning av verksamheten är avgörande för att kunna möta dessa utmaningar.

I dag är det i stor utsträckning Säkerhetspolisen som hanterar frågor av det slag som kan bli aktuella vid stödfunktionen. Enligt Säkerhetspolisen varierar, av naturliga skäl, den tid som läggs på ett ärende mycket från ärende till ärende. Det kan dock noteras att Säkerhetspolisen i många ärenden redan har tillgång till den information som behövs och därför kan behöva lägga mindre tid på att samla in informationen än vad som kan bli fråga vid stödfunktionen.

Stödfunktionen kommer att behöva samla in information från olika källor samt sammanställa denna i ett yttrande. Handläggningstiden för ett ärende kan också komma att påverkas av om det behövs översättning eller inte. Det är svårt att exakt ange någon genomsnittlig handläggningstid för ett ärende. Vår bedömning är dock att ett normalstort ärende bör kunna utredas inom cirka två veckors aktiv arbetstid. Därutöver kan det antas ta ytterligare två veckors arbetstid i anspråk för att upprätta yttrandet över den fördjupade granskningen. Vi bedömer således att det kommer att ta cirka fyra veckor effektiv arbetstid att handlägga ett genomsnittligt ärende om fördjupad granskning vid stödfunktionen. Handläggningstiden kan, som vi angett ovan,

dock komma att variera kraftigt beroende på vilken verksamhet som ska granskas och hur begäran från beslutsorganet ser ut. Stödfunktionen kan komma att behöva anpassa handläggningstiden utifrån beslutsorganens handläggningstid och en dialog kring detta bör kunna föras. När stödfunktionens verksamhet har etablerats kan det även bli aktuellt för beslutsorganen att anpassa sina handläggningstider och ansökningsförfaranden för att såväl beslutsorganens som stödfunktionens arbete ska vara så effektivt som möjligt. Som vi angett ovan ska beslutsorganen motivera en begäran om fördjupad granskning. Detta bör enligt vår bedömning påverka stödfunktionens handläggningstider på så sätt att det i ett tidigt skede är klart vad som ska utredas.

## 6.5 Stödfunktionen bör placeras inom CVE

### 6.5.1 Stödfunktionens placering och närmare reglering av uppdraget

**Vårt förslag:** Stödfunktionen bör placeras inom CVE.

Regleringen av CVE:s verksamhet i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet bör innehålla en särskild bestämmelse som reglerar uppdraget för stödfunktionen.

Bestämmelsen bör ha följande lydelse: En särskild funktion för centrumet är att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter.

Centrumet ska på begäran av en myndighet eller ett annat beslutsorgan bistå med fördjupad granskning av en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel, om det i ett ärende finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. En sådan begäran ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som medför att myndigheten eller beslutsorganet begär centrumets bistånd. En fördjupad granskning ska innehålla den utredning som är relevant för bedömningen av ärendet och centrumet ska avge ett yttrande över utförd granskning.

Utifrån det uppdrag som vi ovan har angett att stödfunktionen bör ha kan det konstateras att det mest grundläggande behovet är kunskap om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Eftersom det är angeläget att stödfunktionen kan påbörja sitt uppdrag så snart som möjligt bör denna också placeras hos ett organ som redan besitter dessa kunskaper. Övriga områden som vi har angett i kravprofilen är mer allmängiltiga. Inom dessa områden är det lättare att inhämta kompetens genom utbildning eller rekrytering.

Kunskaper om våldsbejakande extremism och antidemokratiska miljöer finns i dag i stor utsträckning redan inom ramen för det uppdrag som CVE har (se avsnitt 3.5). Vi har i dessa avseenden inte kunnat identifiera något annat organ som besitter de kunskaper som CVE har. CVE har sedan inrättandet år 2018 byggt upp en omfattande kunskap inom för stödfunktionen relevanta områden. Därtill kommer att CVE redan i dag bistår kommuner, regioner och myndigheter i frågor som rör våldsbejakande extremism. Inom CVE finns även ett uppbyggt nätverk som är relevant för de frågor som vi bedömer kommer att bli aktuella inom stödfunktionens uppdrag. Om ett annat organ skulle tilldelas uppdraget att inrätta stödfunktionen så skulle det krävas ett omfattande arbete för att bygga upp relevant kompetens. Detta skulle vara både tids- och resurskrävande. Av denna anledning anser vi att det framstår som det bästa alternativet att placera stödfunktionen vid CVE.

Vi har, utifrån den kravprofil som vi ovan angett, övervägt alternativa placeringar för stödfunktionen. Ett alternativ till CVE är MUCF som har erfarenhet av statlig bidragsgivning och prövning av demokrativillkor. MUCF har stor erfarenhet av bidragsgivning, men saknar dock kunskaper och resurser inom frågorna om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Därtill kommer att MUCF är en av de största bidragsgivande myndigheterna och ett organ som troligtvis kommer att begära stödfunktionens bistånd i relativt stor utsträckning. Vi bedömer därför att MUCF inte är en lämplig placering. Av samma anledning kan det inte heller bli aktuellt med placering vid någon annan myndighet som har en omfattande bidragsgivning.

Vi har också övervägt en placering inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet. Inom Säkerhetspolisen finns omfattande kunskaper om extremistmiljöer och myndigheten har i stor utsträckning också tillgång till information som kan komma att bli aktuell vid

stödfunktionen. Säkerhetspolisen är dock en säkerhetstjänst med nationellt uppdrag som polismyndighet. Utgångspunkten för myndighetens arbete är också brottsbekämpande, vilket inte bör vara stödfunktionens roll. Av dessa skäl anser vi att det inte är lämpligt att placera stödfunktionen inom Säkerhetspolisen.

Utifrån den kravprofil som vi ovan angett anser vi att den enskilt viktigaste kompetensen är kunskap i frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Denna kunskap finns som vi redan angett i stor utsträckning hos CVE. Som vi angett ovan har CVE också erfarenhet av att bistå myndigheter och kommuner. Vi bedömer därför att även kravet på utredningskapacitet är tillräckligt uppfyllt. Den personal som i dag arbetar på CVE besitter omfattande kunskaper inom framför allt frågor om våldsbejakande extremism. Inom den verksamhet som bedrivs i dag finns det också erfarenhet av att bistå olika typer av beslutsorgan i dessa frågor. Inom CVE handläggs också vissa bidrag som fördelas av Brå. CVE besitter således även viss kunskap om bidragsgivning. När det kommer till kunskap om gällande regelverk kan det dock krävas viss ytterligare erfarenhet och vidareutbildning, särskilt eftersom stödfunktionens uppdrag kommer att omfatta vitt skilda områden. Vi har dock inte kunnat identifiera något annat organ som besitter denna kunskap och mot bakgrund av att CVE i övrigt bedöms uppfylla angivna krav så anser vi att detta inte utgör något hinder mot att placera stödfunktionen vid CVE. För att ytterligare förstärka kompetenserna inom CVE utifrån den kravprofil som vi angetts bör det dock bli aktuellt att anställa ett antal jurister eller andra personer med liknande erfarenheter. Det bör också kunna bli aktuellt att anställa handläggare eller utredare som kan upprätta yttranden över de fördjupade granskningarna. I övrigt bedömer vi att det främst är fråga om att utöka antalet anställda vid CVE för att kunna hantera stödfunktionens uppdrag.

Med utgångspunkt i vad som angetts ovan är det vår samlade bedömning att CVE är det bästa alternativet för stödfunktionens placering. De viktigaste skälen för detta är de kompetenser som finns inom centrumet och att utgångspunkten för deras arbete med frågorna är förebyggande. Något som kan tala mot en placering hos CVE kan vara att centret enligt förordningen med instruktion för Brå ska arbeta utifrån kriminalpolitiska utgångspunkter. Brå ska också främja brottsförebyggande arbete. Detta kan påverka tolkningen av stöd-

funktionens uppdrag. Vi anser dock att detta inte är tillräckligt för att det ska anses olämpligt att placera stödfunktionen inom CVE. Av denna anledning föreslår vi dock att stödfunktionens uppdrag inom CVE ska regleras särskilt i förordningen med instruktion för Brå.

Utifrån det behov som vi har identifierat bedömer vi att det uppdrag som stödfunktionen ska utföra är att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Därutöver ska stödfunktionen bistå med fördjupade granskningar. Enligt 7 § i förordning med instruktion för Brottsförebyggande rådet (Brå) har CVE bl.a. i uppdrag att ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik. Det kan diskuteras om det utökade uppdrag som stödfunktionen innebär ryms inom den nuvarande instruktionen. CVE är i dag en enhet inom Brå. Eftersom stödfunktionens uppdrag skiljer sig från den övriga verksamhet som bedrivs inom Brå anser vi att stödfunktionens uppdrag tydligt bör framgå av instruktionen och anges i en särskild bestämmelse.

I instruktionen bör anges att en särskild funktion för centrumet är att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Med andra beslutsorgan avses enskilda organ som, med stöd i lag, har tilldelats förvaltningsuppgift. Stödfunktionen ska på begäran av en myndighet eller annat beslutsorgan bistå med fördjupad granskning av en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel, om det i ett ärende där det finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Stödfunktionen ska avge ett yttrande över utförd granskning. En sådan begäran ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som medför att myndigheten eller beslutsorganet begär centrumets bistånd. En fördjupad granskning ska innehålla den utredning som är relevant för bedömningen av ärendet och centrumet ska avge ett yttrande över

utförd granskning. Att det finns skäl att vidta särskilda åtgärder innebär exempelvis att det finns skäl att överväga om en ansökan ska avslås eller om det ska inledas ett ärende om tillsyn, återkallelse eller återkrav. Vi har ovan närmare redogjort för den närmare innebörden av begreppet fördjupad granskning.

Eftersom CVE är en del av Brå ställer detta också särskilda krav på reglering av hantering av uppgifter som omfattas av sekretess samt behandling av personuppgifter. Det kan t.ex. uppstå frågor om vilken rätt personal vid övriga delar av Brå har att ta del av personuppgifter eller sekretessbelagd information som hanteras vid stödfunktionen. Vi återkommer till detta i kapitel 7 och 8.

Mot bakgrund av att det i viss mån redan finns en uppbyggd struktur kring hanteringen av frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer inom CVE bedömer vi att stödfunktionen bör kunna inrättas med verksamhetsstart den 1 januari 2023.

Vi har i avsnitt 6.4.8 bedömt stödfunktionens omfattning och den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende. Uppskattningarna utgår från våra kontakter med beslutsorganen och CVE. Mot bakgrund av att det kommer vara fråga om stor variation när det kommer till såväl begärande beslutsorgan som typer och omfattning av ärenden anser vi inte att det är lämpligt att reglera en handläggningstid i instruktionen.

### 6.5.2 Bidragsgivning enligt förordningen om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism

**Vår bedömning:** Det kan finnas skäl att överväga om Brottsförebyggande rådet fortfarande ska fördela statsbidrag enligt förordningen (2019:1282) om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

Brå har i dag i uppdrag att fördela statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Uppdraget som stödfunktion innebär att CVE bl.a. kommer att bistå andra beslutsorgan med underlag avseende frågor om våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer bidragsgivning. CVE är en enhet inom Brå och av denna anledning kan det finnas anledning att överväga om det är lämpligt att det aktuella bidraget även fortsätt-

ningsvis ska fördelas av Brå. Övrig bidragsgivning inom Brå avser frågor som enligt vår bedömning inte kommer att aktualisera bistånd från stödfunktionen och av den anledningen bedöms den inte heller påverkas av förslaget om stödfunktionens uppdrag.

### 6.5.3 Det finns skäl att överväga om CVE bör bli en egen myndighet

**Vår bedömning:** Det finns skäl att överväga om CVE ska organiseras som en egen myndighet.

CVE är redan i dag en av de största enskilda enheterna inom Brå och en placering av stödfunktionen inom CVE kommer att innebära en relativt stor utökning av centrets nuvarande verksamhet. Det kommer att kräva ytterligare personal och en relativt omfattande ärendehantering. Stödfunktionen kommer också att hantera en stor mängd uppgifter, däribland såväl uppgifter som omfattas av sekretess som känsliga personuppgifter. Stödfunktionens uppdrag bör också vara tydligt skilt från Brå:s övriga verksamhet. Den verksamhet som redan i dag bedrivs inom CVE och som kommer att utvidgas genom uppdraget som stödfunktion skiljer sig också till viss del från Brå:s övriga verksamheter. Brå producerar den officiella kriminalstatistiken, utvärderar reformer, bedriver forskning för att ta fram ny kunskap och stödjer lokalt brottsförebyggande arbete. Det uppdrag som vi föreslår för stödfunktionen har ett vidare perspektiv och utgår inte primärt från ett brottsförebyggande syfte, även om förslagen kan förväntas få vissa sådana effekter. CVE:s placering inom Brå kan vidare få betydelse för vilka sekretessregler som gäller internt inom myndigheten. Enligt vår uppfattning talar dessa omständigheter för att den verksamhet som bedrivs av CVE bör skiljas från Brå och i stället inordnas som en egen myndighet med en separat organisation.

Vår bedömning är att det finns ett antal fördelar med att CVE inrättas som en egen myndighet. Detta gäller särskilt i frågor om integritetsskydd. Vid stödfunktionen kommer en stor mängd känsliga personuppgifter att hanteras och det är av stor vikt att dessa inte är tillgängliga i större utsträckning än vad som är nödvändigt. En separat organisation skapar bättre förutsättningar för att bibehålla enskildas integritet i de frågor som aktualiseras vid stödfunktionen.

En separat organisation för CVE begränsar hanteringen av personuppgifter och minskar därmed också risken för spridning av uppgifterna. Att CVE får en separat organisation bör också öka effektiviteten i verksamheten då det blir tydligare vad som ingår i CVE:s uppdrag. Det underlättar också en effektiv uppföljning av verksamhetens resultat. En särskild myndighet säkerställer också kontinuitet och långsiktighet. Att inrätta CVE som en särskild myndighet kan också sända signaler till allmänheten om att frågorna om att se till att offentliga medel inte betalas ut till verksamheter med koppling till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är högt prioriterade av det allmänna.

Det är inom ramen för vårt uppdrag och av tidsbrist inte möjligt att ange ett fullständigt uppdrag för CVE som en egen myndighet. Det är därför inte heller möjligt för oss att föreslå en ny förordning med instruktion för en sådan myndighet. Vi anser dock att detta är något som bör övervägas i det fortsatta arbetet med inrättande av stödfunktionen. En instruktion för en ny myndighet bör innehålla den bestämmelse som vi ovan föreslagit i förordningen med instruktion till Brå.

## 6.6 Stödfunktionens uppgifter i relation till Demokrativillkorsutredningens förslag om utökat uppdrag för MUCF

**Vår bedömning:** Förslaget om att inrätta en stödfunktion utgör ett komplement till Demokrativillkorsutredningens förslag om ett utökat uppdrag för MUCF.

Vi har bedömt att det finns ett behov av att inrätta en central stödfunktion med uppgift att bistå vid granskningar av bidragssökande organisationer eller offentligt finansierad verksamhet samt att denna funktion bör placeras vid CVE. Vi ska därför bedöma hur den föreslagna funktionens uppgifter förhåller sig i relation till Demokrativillkorsutredningens förslag om utökat uppdrag för MUCF.

En del av Demokrativillkorsutredningens uppdrag bestod i att lämna förslag i syfte att underlätta tillämpningen av demokrativillkor. Utredningen skulle därför överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas för att



underlätta tillämpningen av demokrativillkoret i bidragsgivningen. I betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* föreslog utredningen att MUCF ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i just denna fråga. Enligt förslaget ska MUCF bistå med kunskapsstöd och utveckla stödmaterial gällande tillämpningen av demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och skapa en samverkansgrupp för bidragsgivande myndigheter. Detta stöd ska erbjudas alla myndigheter som hanterar statsbidrag till det civila samhällets organisationer och, om möjligt, även kommuner och regioner.

Utredningens förslag har remitterats, men har hittills inte lett till något utökat uppdrag för MUCF. Det är därför svårt att uttala sig närmare om effekterna av ett genomförande av förslaget. Vi kan dock konstatera att det finns tydliga beröringspunkter mellan förslaget om utökat uppdrag för MUCF och vårt förslag om ett inrättande av en stödfunktion. Båda förslagen är en del av en större insats i syfte att effektivisera och underlätta tillämpningen av demokrativillkor inom bidragsgivningen till civilsamhället. Även om förslagen delvis överlappar vad gäller syfte bedömer vi att ett inrättande av en stödfunktion i enlighet med vårt förslag varken skulle stå i konflikt med eller ersätta förslaget om utökat uppdrag för MUCF.

Målsättningen med Demokrativillkorsutredningens förslag är att genom utökad samverkan och ökat erfarenhetsutbyte underlätta tillämpningen av demokrativillkor inom den statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Demokrativillkor syftar till att förhindra att offentliga medel lämnas till organisationer vars verksamheter strider mot samhällets grundläggande värderingar och tillämpningen av ett sådant villkor kan därmed aktualisera frågor gällande en verksamhets kopplingar till våldsbejakande extremism. Även om kopplingar till extremismmiljöer är en sådan omständighet som kan beaktas vid tillämpningen av ett demokrativillkor, tar utredningens förslag om utökat uppdrag för MUCF inte specifikt sikte på att möta de utmaningar som beslutsorganen ställs inför vid utredningar av uppgifter om kopplingar till extremism. MUCF är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället med ett kärnuppdrag att verka för att målen inom dessa områden uppnås (1 och 2 §§ förordningen [2018:1425] med instruktion för MUCF). Anledningen till att utredningen föreslog att just MUCF skulle tilldelas uppdraget var bl.a. att myndigheten har en omfatt-

tande bidragsgivning och erfarenhet av att tillämpa demokrativillkor samt att myndigheten redan i dag ger stöd till andra myndigheter och samordnar ett myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor. MUCF arbetar dock endast i begränsad omfattning med frågor gällande förebyggande av våldsbejakande extremism och har inte någon omfattande kompetens gällande extremistmiljöer.

Det utökade uppdraget för MUCF är vidare formulerat som ett samordnings- och samverkansuppdrag. Förslaget innefattar inte någon uppgift att bistå beslutsorganen med konkret stöd vid granskningar av enskilda verksamheter, utan innebär snarare ett uppdrag att, på ett generellt plan, möjliggöra erfarenhetsutbyte mellan beslutsorganen i frågor om tillämpningen av demokrativillkor. Förslaget har därmed en annan karaktär än det uppdrag som vi i detta betänkande föreslår ska ges till en central stödfunktion. Vi ser därför inte något hinder mot att de två förslagen skulle genomföras parallellt, utan bedömer snarare att förslagen kompletterar varandra. Stödfunktionens uppdrag fokuserar på att bistå beslutsorganen med expertkompetens och utredningskapacitet vid granskningar av verksameters kopplingar till extremism. Utöver svårigheter att granska uppgifter om samröre med extremistmiljöer kan beslutsorganen ställas inför ett antal svåra frågor gällande tillämpningen av demokrativillkor i dessa ärenden. Det kan exempelvis uppstå svåra bedömningar av vilken typ av kopplingar till en viss miljö som ska inverka på bedömningen av ett demokrativillkor eller frågor om vilka individer inom en organisation som företräder denna på ett sådant sätt att deras ageranden bör beaktas vid tillämpningen av ett demokrativillkor. Denna typ av allmänna frågor om tillämpningen av demokrativillkor är något som skulle kunna behandlas inom ramen för ett utökat uppdrag för MUCF. De två förslagen utgör därmed kompletterande komponenter i arbetet med att effektivisera tillämpningen av demokrativillkor inom bidragsgivningen till civilsamhället.

# 7 Sekretessreglering för stödfunktionens verksamhet

## 7.1 Inledning

Vi har i föregående kapitel föreslagit att det ska inrättas en ny stödfunktion med uppdrag att bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar i frågor om hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. En förutsättning för att en stödfunktion på ett effektivt sätt ska kunna utföra fördjupade granskningar av verksamheter är att funktionen kan hantera den information som är nödvändig för att kunna utföra ett sådant uppdrag. Vid överväganden om en ökad samordning och utbyte av information mellan myndigheter ska konsekvenserna för den personliga integriteten beaktas. Som en del av ett sådant övervägande måste de samhällsintressen som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar mot en sådan samverkan. Denna avvägning ska i första hand göras vid utformningen av reglerna om sekretess och sekretessgenombrott enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Vi behandlar dock frågan om konsekvenser för den personliga integriteten även i nästkommande kapitel om personuppgiftsbehandling inom stödfunktionens verksamhet (se kapitel 8).

I detta kapitel analyserar vi vilken typ av information som stödfunktionen behöver kunna hantera och redogör för det uppgiftsutbyte mellan myndigheter som en sådan hantering kräver (se avsnitt 7.2). Utifrån denna analys gör vi en bedömning av behovet av ytterligare bestämmelser som rör sekretess. För att kunna bedöma behovet av ny reglering i fråga om sekretess behöver vi analysera dels behovet av sekretess för uppgifter som hanteras vid stödfunktionen, dels vilka uppgifter som ska få lämnas ut och till vilka samt i vilken utsträckning detta kan ske inom ramen för befintlig sekretessreglering. I kapitlet kommer vi till slutsatsen att det behövs ny sekretessreglering

till skydd för uppgifter inom stödfunktionens verksamhet och ny sekretessbrytande reglering som möjliggör visst utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till stödfunktionen. Vi lämnar även förslag till hur en sådan reglering bör utformas (se avsnitt 7.3–7.5).

Vår analys i detta kapitel utgår främst från de två rättsområden där vi har identifierat regleringar som kan innebära att ett beslutsorgan behöver söka stödfunktionens bistånd, dvs. i ärenden om stöd till civilsamhället och lämplighetskrav vid ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Om det skulle visa sig att även andra beslutsorgan behöver söka funktionens bistånd med fördjupade granskningar, kan motsvarande analys komma att behöva genomföras avseende de regelverk som gäller för dessa ärenden.

## **7.2 Informationshantering vid stödfunktionen**

### **7.2.1 Stödfunktionen behöver kunna hantera uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden samt uppgifter hänförliga till allmänna intressen**

Vi har föreslagit att den nya stödfunktionen ska få i uppdrag att bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar av verksamheter i ärenden där det finns anledning att närmare utreda om en verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. För att en fördjupad granskning ska komma i fråga krävs att det rör sig om ett grundärende avseende fördelning av offentliga medel alternativt offentligt finansierad verksamhet som prövas enligt en reglering som ger utrymme för att beakta kopplingar till våldsbejakande extremism vid prövningen av ärendet. Vi har identifierat främst två grupper av ärenden där sådana omständigheter är relevanta för prövningen. Dessa är dels ärenden om stöd till civilsamhället, dels krav på lämplighet inom ramen för ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. De beslutsorgan som tillämpar dessa regleringar kan därför, enligt vår bedömning, behöva vända sig till stödfunktionen för att söka funktionens bistånd med fördjupade granskningar (se kapitel 6).

För att stödfunktionen ska kunna utföra fördjupade granskningar i enlighet med vårt förslag behöver funktionen kunna hantera uppgifter om de verksamheter som den ska granska. Vid en bedömning av en verksamhet där det finns anledning att anta att det kan finnas kopplingar till våldsbejakande extremism kan det vara relevant att utreda vilken verksamhet som bedrivs. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om verksamhetens regelbundna arbete eller andra arrangemang som verksamheten har anordnat, såsom t.ex. föreläsningar eller olika former av publika event. Det kan vidare röra sig om uppgifter om andra organisationer som den granskade verksamheten har valt att samarbeta med eller på annat sätt stödja. De extremistiska miljöerna är typiskt sett politiskt eller religiöst formulerade och de verksamheter som kan komma att granskas vid stödfunktionen kommer i många fall bedriva verksamheter som är politiskt eller religiöst motiverade. Det kan exempelvis gälla uppgifter om samarbeten med organisationer inom en viss politisk inriktning eller att en granskad verksamhet har uttryckt stöd för en viss religiös inriktning. Det kan vidare komma att gälla uppgifter om verksamheternas ekonomiska förhållanden, t.ex. uppgifter om kostnaderna för den granskade organisationens verksamhet eller att en verksamhet har stöttat en annan organisation ekonomiskt.

De fördjupade granskningarna kommer att gälla ärenden om verksamheter av olika slag, i t.ex. föreningar, bolag eller stiftelser. Vid en lämplighetsbedömning inom ramen för en ägar- och ledningsprövning är det dock lämpligheten hos de individer som har en ledande ställning inom verksamheten som ska bedömas (se t.ex. 2 kap. 5 a § skollagen [2010:800]). Även om dessa ärenden avser juridiska personer av olika slag kommer det alltså att vara nödvändigt för stödfunktionen att hantera uppgifter om de enskilda individer som företräder en viss verksamhet, även om ärendena inte primärt avser individärenden. Detsamma gäller vid en prövning av rätt till stöd till civilsamhället, där en företrädares agerande kan få konsekvenser för bedömningen av om organisationen ska anses ha agerat i strid med uppställda villkor. Vid en sådan prövning kan det utöver uppgifter om företrädare för en viss organisation även vara relevant att hantera uppgifter om andra enskilda som t.ex. medlemmar, anställda eller föreläsare och individer som organisationen har samarbetat med. Avsikten är dock inte att stödfunktionen ska utreda individärenden, t.ex. inom socialtjänst eller skola.

Det är inte möjligt att uttömmande ange vilken information om enskilda individer som stödfunktionen behöver kunna hantera. I funktionens uppdrag ingår dock att utreda hur en viss verksamhet eller företrädare för verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Uppgifter om att en viss person tillhör en sådan miljö kan vara känslig av flera olika anledningar. Eftersom de extremistiska miljöerna typiskt sett är politiskt eller religiöst formulerade, kommer de uppgifter som stödfunktionen behöver kunna hantera i många fall avslöja enskilda individers åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (jfr 2 kap. 2 § regeringsformen, RF). Det kan vidare komma att gälla andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden av känslig natur såsom uppgifter om brottslighet. Vi bedömer att det även är troligt att en stödfunktion kommer att få in uppgifter på initiativ av tredje part, t.ex. allmänheten eller media. Även sådana uppgifter kan antas kunna innehålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden av integritetskänslig karaktär.

För att kunna utföra fördjupade granskningar av verksamheter kommer stödfunktionen behöva samverka med andra myndigheter och till viss del utbyta uppgifter med andra myndigheter. En sådan samverkan kommer i många fall att gälla ett generellt utbyte av kunskap och erfarenhet i en viss sakfråga eller gällande en viss antidemokratisk miljö. Vid sådana kontakter kan stödfunktionen dock även behöva hantera uppgifter som är hänförliga till allmänna intressen såsom intresset av att förebygga eller beivra brott.

### **7.2.2 Stödfunktionen behöver kunna utbyta uppgifter med andra myndigheter**

För att kunna utföra uppdraget att bistå beslutsorgan vid fördjupade granskningar behöver den nya stödfunktionen kunna utbyta och samlas in uppgifter om de verksamheter som funktionen ska granska. Enligt vårt förslag ska stödfunktionen inleda en fördjupad granskning av en verksamhet på begäran av ansvarigt beslutsorgan. För att en stödfunktion ska kunna bistå med fördjupad granskning i ett specifikt ärende krävs att en sådan funktion i relevant omfattning får ta del av uppgifterna i grundärendet vid beslutsorganet, t.ex. uppgifter om vilken verksamhet som ska granskas och viss grundläggande information om verksamheten. Vi föreslår att en fördjupad gransk-

ning ska inledas om det i ett ärende finns anledning att anta att en verksamhet som ansöker om offentliga medel eller godkännande respektive tillstånd för enskild att bedriva offentligt finansierad verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder (se avsnitt 6.4.2). Detta innebär att det i de ärenden som remitteras till stödfunktionen kommer att förekomma uppgifter som indikerar att en viss verksamhet har kopplingar till antidemokratiska miljöer. Även sådana uppgifter behöver kunna lämnas ut från beslutsorganen till stödfunktionen.

Stödfunktionen ska efter en fördjupad granskning avge ett yttrande till beslutsorganet. Av yttrandet ska framgå om stödfunktionen vid sin granskning har identifierat kopplingar mellan verksamheten och våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer samt, i förekommande fall, vilka uppgifter som har kommit fram om sådana kopplingar (se avsnitt 6.4.2 och 6.4.4). Stödfunktionen måste därför kunna lämna relevanta uppgifter till berört beslutsorgan. De uppgifter som behöver kunna lämnas ut är sådana som har kommit fram vid den fördjupade granskningen och som är relevanta för bedömningen av hur en verksamhet eller en verksamhets företrädare förhåller sig till våldsbejakande extremism. Detta informationsutbyte är nödvändigt för att uppgifterna ska kunna tillföras utredningen vid beslutsorganet och därmed bli en del av organets beslutsunderlag. Att stödfunktionen på ett tydligt sätt kan redogöra för de uppgifter som har kommit fram vid en fördjupad granskning är även viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom uppgifterna behöver kunna lämnas i en sådan form att den granskade verksamheten kan bemöta de uppgifter som kommit fram vid granskningen.

Utöver uppgiftsutbytet mellan beslutsorganen och stödfunktionen, behöver funktionen även kunna inhämta uppgifter på egen hand. Enligt Säkerhetspolisens bedömning kan en del av den information som behöver hämtas in vid en fördjupad granskning samlas in från öppna källor, t.ex. på internet. En viktig komponent för att stödfunktionen ska få del av relevanta uppgifter är vidare att funktionen har en god samverkan med externa parter. För att stödfunktionen ska kunna utföra fördjupade granskningar av verksamheter är det därför nödvändigt att funktionen kan hämta in viss information från andra myndigheter. För att kunna inhämta relevanta uppgifter behöver stödfunktionen till viss del kunna lämna ut uppgifter till andra

myndigheter, t.ex. uppgifter om vilken verksamhet som är föremål för granskning och andra uppgifter som är nödvändiga för att den andra myndigheten ska kunna bedöma om den har uppgifter som är av relevans för stödfunktionens granskning. Framför allt behöver stödfunktionen kunna inhämta uppgifter från andra myndigheter som kan vara relevanta för bedömningen av en verksamhets kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Sådana uppgifter kan behöva hämtas in från bl.a. brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Ett sådant informationsutbyte är nödvändigt för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag.

Vi har även föreslagit att stödfunktionen ska fungera som en kontaktpunkt i frågor som gäller verksamheter inom de extremistiska miljöerna som tar del av offentliga medel för sin finansiering. Det kan därför även tänkas att funktionen behöver kunna ta del av information som saknar koppling till en viss granskning vid stödfunktionen. I vissa fall kan det även krävas att stödfunktionen kan lämna vidare sådan information till t.ex. ett beslutsorgan vars verksamhet berörs av uppgifterna.

### **7.2.3 Uppgifter som stödfunktionen behöver kunna inhämta kan vara sekretesskyddade**

**Det finns inget hinder ur sekretessynpunkt att hämta in uppgifter ur öppna källor**

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid bl.a. utlämnande av allmänna handlingar (se 1 kap. 1 § OSL, jfr 2 kap. 4 § OSL). Merparten av de uppgifter som stödfunktionen behöver kunna hämta in vid en fördjupad granskning finns tillgängliga i öppna källor. De uppgifter som funktionen behöver få del av består alltså till övervägande del av uppgifter som inte omfattas av regleringen av offentlighet och sekretess vid den källa där uppgifterna hämtas in. Det finns därför ur sekretesshänseende inga hinder mot att stödfunktionen hämtar in sådana uppgifter. En sådan informationsinhämtning väcker dock frågor om skydd för den personliga integriteten och dataskyddsreglering. Vi kommer att återkomma till detta i kapitel 8.



## Sekretessreglering med generell räckvidd och generell reglering av överföring av sekretess

För att stödfunktionen på ett effektivt sätt ska kunna bistå vid en fördjupad granskning kan den behöva ta del av uppgifter från såväl berört beslutsorgan som andra myndigheter. Myndigheter har en långtgående skyldighet att samverka och att på begäran lämna uppgifter till en annan myndighet. Denna skyldighet begränsas dock av sekretessregleringen och en myndighet får inte, utan författningsstöd, lämna ut en sekretesskyddad uppgift till en annan myndighet (jfr 6 kap. 5 § och 8 kap. 1 § OSL). Frågan är då i vilken omfattning den information som stödfunktionen behöver kunna ta del av kan omfattas av sekretess. Beroende på vilket beslutsorgan som handlägger ett grundärende, vilken ärendetyp det gäller och vilka uppgifter som förekommer i ärendet kan uppgifter i dessa ärenden vara sekretessreglerade hos beslutsorganen.

För vissa uppgifter av särskilt känslig natur kan sekretess gälla oavsett var inom den offentliga sektorn uppgiften förekommer. Tillämpligheten av dessa sekretessbestämmelser med generell räckvidd avgörs av föremålet för sekretessen, dvs. själva uppgiften, snarare än i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Vilka sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga på uppgifter i ett ärende vid ett beslutsorgan kan därmed variera beroende på vilka uppgifter som förekommer i ärendet. Sekretess kan gälla dels till skydd för allmänna intressen, dels till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (jfr 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, TF). Merparten av sekretessbestämmelserna med generell räckvidd har antagits till skydd för allmänna intressen. Uppgifter som omfattas av sådan sekretessreglering kan förekomma i ärenden som hänvisas till stödfunktionen för en fördjupad granskning, t.ex. i ärenden enligt förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället (se 18 kap. 8 § OSL). I de flesta ärenden som kan komma att hänvisas till stödfunktionen förekommer dock i regel inte uppgifter som omfattas av sekretessreglering till skydd för allmänna intressen vid beslutsorganen.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller vidare ett fåtal sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (se 21 kap. OSL). Dessa bestämmelser utgör ett minimiskydd för den personliga integri-

teten inom offentlig verksamhet. Enligt dessa bestämmelser är t.ex. uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv sekretessreglerade, oberoende av var inom den offentliga sektorn uppgifterna förekommer (21 kap. 1 § OSL). I den mån det förekommer sådana uppgifter i ett grundärende kan alltså dessa uppgifter omfattas av sekretess hos beslutsorganet. Sådana uppgifter bör dock sällan vara relevanta för stödfunktionen att ta del av, eftersom stödfunktionens uppgift är att granska en verksamhets eventuella kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv torde sällan vara relevanta vid en sådan granskning. Vi bedömer därför att det sällan kommer att finnas något behov för stödfunktionen att ta del av uppgifter som kan vara sekretessbelagda med hänvisning till den generellt tillämpliga sekretessregleringen till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller ingen generellt tillämplig sekretessreglering till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden.

Huvudregeln är att sekretess för en viss uppgift inte överförs när en uppgift lämnas från en myndighet till en annan. Får en myndighet i en verksamhet som avser tillsyn, en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen dock tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 2 § OSL). Denna bestämmelse innebär ett undantag från huvudregeln och innebär att sekretess för en viss uppgift generellt överförs när den lämnas till en tillsynsmyndighet. För uppgifter som förekommer inom en tillsynsverksamhet kan därmed sekretesskyddet för en viss uppgift vara beroende av hur tillsynsmyndigheten har fått del av uppgiften.

### **Sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor**

I begreppet ärenden om stöd till civilsamhället ryms ärenden som prövas enligt ett stort antal olika regleringar och som handläggs av ett fyrtiotal statliga myndigheter, så gott som samtliga regioner och kommuner samt ett mindre antal enskilda organ som har tilldelats en förvaltningsuppgift. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller i dagsläget inte någon särskild sekretessreglering som gäller just inom verksamhet som avser prövning av ärenden om stöd till det civila samhället. Bland de beslutsorgan som prövar ärenden om stöd finns

myndigheter vars verksamheter i andra delar omfattas av särskild sekretessreglering, t.ex. Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården (se 25 kap. 8 a §, 28 kap. 11 § och 35 kap. 15 § OSL). Denna reglering är dock inte tillämplig inom verksamhet som avser prövning av ärenden om stöd till det civila samhället.

Som vi har konstaterat i vårt delbetänkande (*Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet* [SOU 2021:66]) omfattas uppgifter i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället i dag endast i undantagsfall av sekretess (se avsnitt 9.2 i delbetänkandet). Detsamma gäller för uppgifter i stödärenden som handläggs av en region eller en kommun. I vårt delbetänkande har vi föreslagit att det ska införas en ny bestämmelse om sekretess i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. En stor del av de uppgifter som förekommer i ärenden om stöd till civilsamhället träffas dock inte av någon sekretessbestämmelse enligt nu gällande reglering. Uppgifter som förekommer i dessa ärenden är därmed i regel offentliga.

### **Sekretess för uppgifter vid ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn**

Tillstånd att bedriva verksamheter enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) beviljas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). IVO utövar även tillsyn över sådana verksamheter och kan återkalla beviljade tillstånd, om verksamheten inte uppfyller de krav som gäller för verksamheten (se 25, 26 och 26 g §§ LSS och 13 kap. socialtjänstlagen). För uppgifter som förekommer i IVO:s särskilda tillsyn över socialtjänsten eller verksamheter enligt LSS gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Vid IVO:s tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen och LSS gäller vidare sekretess för en uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. I sådan verksamhet gäller sekretess också för en uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål

för myndighetens verksamhet (30 kap. 23 § OSL samt 9 § och p. 133 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

Ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem handläggs av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) alternativt av den kommun där utbildningen ska bedrivas (se 2 kap. 7 § skollagen). Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som har fått ett sådant godkännande av inspektionen fortlöpande uppfyller kraven för att godkännas som huvudman för skolverksamhet (26 kap. 3 § skollagen). En kommun har tillsyn över att de verksamheter som har fått ett sådant godkännande fortlöpande uppfyller kraven för ett sådant godkännande (26 kap. 4 § skollagen). I Skolinspektionens tillsynsverksamhet gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § OSL). Sekretess gäller i en kommuns tillsynsverksamhet med avseende på näringslivet dels för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än enskilds affärs- eller driftförhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsynsverksamhet (30 kap. 27 § OSL).

Sammanfattningsvis kan uppgifter i dessa ärenden omfattas av sekretess, framför allt i den del som uppgifterna förekommer i IVO:s, Skolinspektionens eller en kommuns tillsynsverksamhet över enskilda verksamheter inom välfärdssektorn.

## Uppgifter från andra myndigheter

Stödfunktionen kan också behöva inhämta uppgifter från andra myndigheter än ett beslutsorgan som sökt funktionens bistånd med en fördjupad granskning. Inom sin verksamhet behöver funktionen kunna samverka med andra myndigheter för att utbyta erfarenheter och kunskaper i frågor om extremistiska miljöer som tar del av offentliga medel för sin finansiering. Det är även troligt att stödfunktionen, inom ramen för fördjupade granskningar, kan behöva söka stöd från andra myndigheter i vissa frågor. Det kan t.ex. gälla ett kunskapsutbyte i vissa sakfrågor eller kunskap om en viss extre-

mistisk miljö spridning på lokal nivå. Ett sådant uppgiftsutbyte kommer dock, enligt vår bedömning, främst gälla information på en generell nivå. Sådana uppgifter omfattas i regel inte av sekretess vid den myndighet som lämnar ut uppgifterna. En stor del av det utbyte av uppgifter som behöver kunna ske mellan stödfunktionen och andra myndigheter kan därmed genomföras med stöd av den allmänna uppgiftsskyldigheten som gäller mellan myndigheter.

Vi bedömer dock att stödfunktionen även kommer behöva ta del av sekretesskyddad information från andra myndigheter, framför allt inom ramen för fördjupade granskningar. Även om det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i dag bedrivs tvärsektorielt, är det främst de brottsbekämpande myndigheterna som hanterar uppgifter om dessa miljöer. Vid en fördjupad granskning kan stödfunktionen därför behöva ta del av information som omfattas av sekretess till skydd för det allmänna intresset av att förebygga eller beivra brott eller sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott (se 18 kap. och 35 kap. OSL). Sekretess till skydd för allmänna intressen kan i vissa fall utgöra hinder för att uppgifter lämnas ut. När det gäller just uppgifter om en verksamhets kopplingar till våldsbejakande extremism bedömer Säkerhetspolisen dock att det främst är skyddet för den enskilde enligt 35 kap. 1 § OSL som utgör hinder för att lämna ut relevanta uppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället (jfr SOU 2018:65 s. 210). Detsamma torde även, enligt vår bedömning, gälla vid ägar- och ledningsprövningar av enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. En konsekvens av detta sekretesskydd är därmed att sådana uppgifter i dag sällan kan delas med beslutsorganen, vilket innebär att organen inte kan få del av tillräckliga uppgifter för att utreda en verksamhets eventuella kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Detta är en av de omständigheter som, enligt många beslutsorgan, utgör stora hinder för organens möjligheter att utreda dessa frågor. Det förekommer dock att Säkerhetspolisen med stöd av generalklausulen, enligt 10 kap. 27 § OSL, lämnar sekretessbelagd information till beslutsorganen. Möjligheterna att med stöd av denna reglering lämna ut uppgifter i den omfattning som krävs för att kunna klargöra en verksamhets kopplingar till extremistiska miljöer är dock begränsade.

### 7.3 Samhällsintresset av att stödfunktionen ska kunna utföra nödvändig informationshantering överväger risken för intrång i enskildas fri- och rättigheter

**Vår bedömning:** Den informationshantering som är nödvändig för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag är motiverad med beaktande av det allmänna intresset av att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

#### Stödfunktionen behöver kunna hantera uppgifter om enskilda i en sådan omfattning att det innebär en risk för intrång i enskildas fri- och rättigheter

Vi har ovan redogjort för vilken typ av uppgifter som stödfunktionen behöver kunna hantera för att kunna utföra de uppgifter som, enligt vårt förslag, ska tilldelas funktionen. Vi har kommit till slutsatsen att det är nödvändigt att funktionen kan hantera både uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Dessa uppgifter kommer till stor del utgöras av uppgifter som är av känslig natur. Stödfunktionen kommer att behöva inhämta sådana uppgifter från såväl öppna källor som från andra myndigheter. Uppgifter kan även komma att lämnas till stödfunktionen på initiativ av tredje part, t.ex. via allmänheten eller en annan myndighet. Uppgifter som hanteras vid stödfunktionen kommer även i viss omfattning att lämnas ut, framför allt till ett beslutsorgan som sökt funktionens bistånd med fördjupad granskning av en verksamhet. Att på detta sätt samla in och sprida uppgifter om enskilda innebär en risk för intrång inom den privata sfären och möjliggör en kartläggning av enskilda.

De ärenden som kommer att hanteras vid stödfunktionen kommer, enligt vår bedömning, primärt att gälla organisationer inom civilsamhället och enskilda verksamheter inom välfärdssektorn, dvs. juridiska personer. Bland dessa verksamheter finns organisationer som utgör plattformar för enskilda att utöva sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter (jfr 2 kap. 1 § RF). Vid ett inrättande av en stödfunktion i enlighet med vårt förslag kommer funktionen inte att hantera några individärenden. Även granskningar av organisationer

inom civilsamhället och enskilda aktörer inom välfärdssektorn innebär dock ofrånkomligen en hantering av uppgifter om fysiska personer i sådana verksamheter. Framför allt kommer det vara relevant att inhämta uppgifter om företrädare för en verksamhet, inte minst vid granskningar där grundärendet gäller en ägar- och ledningsprövning. Det är svårt att uttala sig om hur många verksamheter och enskilda individer som kommer att beröras av stödfunktionens verksamhet, men för de som berörs kommer det i regel gälla uppgifter av känslig natur. Sammantaget kommer stödfunktionen därmed att utföra en relativt omfattande hantering av uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, inklusive integritetskänsliga uppgifter om enskilda. En sådan informationshantering innebär en risk för att enskilda lider skada eller men om uppgifterna röjs.

### **Att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är ett angeläget samhällsintresse**

Ett tillskapande av ett myndighetsuppdrag som kan medföra risk för intrång i den personliga integriteten får endast ske för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vid en bedömning av vilken information som en myndighet behöver kunna hantera inom ramen för ett visst myndighetsuppdrag samt hur en sådan hantering ska utformas och regleras ska de integritetsskäl som talar mot en sådan hantering och samverkan vägas mot de samhällsintressen som talar för en sådan informationshantering.

Det finns ett starkt samhällsintresse av att förebygga våldsbejakande extremism. Syftet med vårt förslag om inrättande av en stödfunktion är att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Det är svårt att med säkerhet uppskatta i vilken omfattning offentliga medel i dag utnyttjas av aktörer inom sådana miljöer. Säkerhetspolisen bedömer dock att det rör sig om totalt hundratals miljoner kronor. Enligt Säkerhetspolisen har det skett en institutionalisering inom våldsbejakande extremistmiljöer, där radikalisering, rekrytering och finansiering sker genom bolag, stiftelser och föreningar som omsätter många miljoner i statliga medel. Om dessa organisationer får offentliga medel kan det bidra till såväl en ökande radikalisering i Sverige som våldsbejakande miljöers till-

växt (se avsnitt 3.6.1). Det är därför ett angeläget samhällsintresse att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer i syfte att förebygga våldsbejakande extremism.

Att motverka att offentliga medel utnyttjas för att finansiera antidemokratiska miljöer är dock inte enbart en fråga om att minska dessa miljöers ekonomiska handlingsutrymme, utan aktualiserar även frågor gällande legitimitet för offentlig finansiering av enskilda verksamheter och förtroendet för det allmänna. Det offentliga stödet till det civila samhället fördelas utifrån det allmänna intresset av att främja ett demokratiskt samhälle. Ett fritt och självständigt civilsamhälle med en mångfald av organisationer, verksamheter och röster är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Det är därför oacceptabelt när sådant stöd, tvärt emot dess syfte, utnyttjas för att sprida våldsbejakande och antidemokratiska budskap. Om stöd betalas ut till sådana verksamheter, riskerar det att undergräva legitimiteten för de offentliga stöden till civilsamhället. Detsamma gäller ärenden gällande ägar- och ledningsprövningar av enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Att minska möjligheter för oseriösa aktörer att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet är viktigt inte minst utifrån att dessa verksamheter i stor utsträckning riktar sig till grupper som på olika sätt befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den som bedriver den aktuella verksamheten. Om individer med kopplingar till våldsbejakande extremism tillåts bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet riskerar det att skada allmänhetens tilltro till sektorn som helhet.

Det finns därför tungt vägande samhällsintressen för att vidta åtgärder för att säkerställa att offentliga medel inte betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Det är därför viktigt att stödfunktionen ges förutsättningar att hantera de uppgifter som är nödvändiga för att funktionen ska kunna utföra sitt uppdrag att bistå beslutsorganen med underlag för beslutsfattande och ge beslutsorganen stöd i frågor om våldsbejakande extremism. Med hänsyn till de vinster för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism som detta skulle innebära bedömer vi att den ökade risken för integritetsintrång kan godtas.



## 7.4 Nya bestämmelser om sekretess för uppgifter inom stödfunktionens verksamhet

### 7.4.1 Ett inrättande av en stödfunktion medför ett behov av ny sekretessreglering till skydd för enskilda intressen

**Vår bedömning:** Den informationshantering som stödfunktionen behöver kunna utföra medför ett behov av ny sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

#### **Stödfunktionen kommer att hantera sådana uppgifter om enskildas intressen som kan motivera en begränsning av handlingsoffentligheten**

Det finns ingen myndighet som i dag utför det uppdrag som stödfunktionen, enligt vårt förslag, ska tilldelas. Stödfunktionen ska alltså utföra ett nytt myndighetsuppdrag och uppgifter inom en sådan verksamhet faller till stor del utanför nu gällande sekretessreglering. Med beaktande av vilken typ av uppgifter som stödfunktionen behöver kunna hantera, bedömer vi att det krävs ny sekretessreglering för att åstadkomma en balans mellan det allmänna intresset av att förhindra att offentliga medel tilldelas verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och skyddet för enskilda intressen, inklusive skyddet för den personliga integriteten.

Stödfunktionen kommer inom sin verksamhet behöva hantera uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Grundläggande uppgifter om en verksamhets ekonomiska förhållanden är generellt sett inte känsliga och en granskad verksamhet lider i regel inte någon skada om sådana uppgifter blir offentliga. Till viss del kan stödfunktionen dock behöva hantera uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, vilket är sådana uppgifter som kan innebära att en enskild lider skada om uppgifterna röjs. De fördjupade granskningarna kommer att fokusera på frågan om den granskade verksamheten har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Vid en sådan granskning kan stödfunktionen behöva utreda närmare vilken verksamhet som den granskade verksamheten bedriver för att kunna bedöma om verksamheten har kopplingar till

en våldsbejakande ideologi. Stödfunktionen kan vidare behöva hantera vidare uppgifter om en organisations finansiering eller ekonomiska förhållanden i övrigt som kan vara av känslig natur. Det kan exempelvis gälla uppgifter om ekonomiskt stöd till eller från antidemokratiska aktörer. Uppgifter om att en verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism är känsliga och kan få långtgående konsekvenser för en verksamhet som är föremål för granskning. Om sådana uppgifter blir offentliga, skulle det i många fall leda till att den granskade verksamheten lider skada. Inom sin verksamhet kommer stödfunktionen även behöva hantera uppgifter om fysiska personer. Det kommer i första hand att gälla individer som på olika sätt företräder en verksamhet som är föremål för granskning. Som vi har redogjort för ovan kan det komma att gälla integritetskänsliga uppgifter av vitt skilda slag såsom uppgifter om politiska eller religiösa aktiviteter eller uppgifter om brott. De uppgifter om enskildas förhållanden som behöver kunna hanteras inom stödfunktionens verksamhet är därmed sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som enligt tryckfrihetsförordningen kan motivera en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar och som i många fall omfattas av sekretessreglering enligt offentlighets- och sekretesslagen.

### **Intresset av att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden överväger insynsintresset**

Det skulle kunna argumenteras för att den som väljer att bedriva en verksamhet som finansieras med offentliga medel får vara beredd på att vissa uppgifter om verksamheten blir offentliga. En civilsamhällesorganisation som ansöker om offentliga medel är medveten om de villkor som gäller för att beviljas den sökta förmånen och därmed vilken typ av uppgifter som kan vara relevanta vid beslutsorganens prövning. Detsamma gäller för enskilda som ansöker om tillstånd alternativt godkännande att bedriva offentligt finansierad verksamhet inom välfärdssektorn. Det finns ett tydligt intresse av transparens och insyn i dessa ärenden och det är, enligt vår mening, av stor vikt att allmänheten får insyn i vilka verksamheter som får del av offentliga medel och att medlen fördelas i enlighet med de villkor som följer av gällande reglering. Detta gäller inte minst vid tillämpningen av ett demokrativillkor eller en lämplighetsbedömning inom

ramen för en ägar- och ledningsprövning. Utifrån stödfunktionens uppdrag att bistå beslutsorgan vid fördjupade granskningar av verksamheters kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer kommer dock, enligt vår bedömning, en betydande del av de uppgifter som hanteras av stödfunktionen vara av känslig natur.

De uppgifter som stödfunktionen kommer att inhämta i samband med en fördjupad granskning kommer till största del inhämtas från öppna källor och tredje part och kommer, enligt vår bedömning, endast i begränsad omfattning bestå av uppgifter som har lämnats av den som är föremål för granskning. Enligt vårt förslag ska stödfunktionen kunna inhämta uppgifter från andra myndigheter. De uppgifter som stödfunktionen behöver få del av kommer i många fall att omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid den utlämnade myndigheten, t.ex. uppgifter ur pågående förundersökningar eller förundersökningar som lagts ned eller avslutats med ett beslut om att åtal inte ska väckas (se 35 kap. 1 § OSL). Stödfunktionen kommer även att få in uppgifter via tredje part som saknar koppling till en pågående fördjupad granskning. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som lämnas till funktionen på initiativ av en annan myndighet eller som kommer in via allmänheten. Även sådana uppgifter kan i många fall komma att innehålla känslig information om en verksamhet eller någon av dess företrädare.

Utifrån typen av uppgifter som stödfunktionen kommer att hantera bedömer vi att övervägande skäl talar för att det bör införas sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i stödfunktionens verksamhet. En sådan reglering innebär en begränsning av allmänhetens möjligheter till insyn i handläggningen av dessa ärenden. Vi bedömer dock att intresset av att skydda uppgifter om enskildas förhållanden i detta fall överväger insynsintresset. Det är vidare så att allmänhetens intresse av insyn i dessa ärenden till viss del kan tillgodoses genom möjligheten till insyn i grundärendena vid beslutsorganen. I den mån stödfunktionen bedömer att uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är av relevans för bedömningen av en verksamhets eventuella kopplingar till våldsbejakande extremism eller antidemokratiska miljöer kan sådana uppgifter komma att lämnas till ett beslutsorgan som en del av ett yttrande i samband med en fördjupad granskning. Ett yttrande från stödfunktionen ska tillföras ut-

redningen vid berört beslutsorgan och kommer att utgöra en del av organets beslutsunderlag. Uppgifter som är sekretessskyddade vid stödfunktionen kan därmed, beroende på vilket beslutsorgan som det gäller, komma att bli offentliga när de lämnas ut till organet.

### **Det finns inte något behov av ny sekretessreglering till skydd för allmänna intressen**

Stödfunktionen kommer vidare till viss del att komma i kontakt med uppgifter som kan vara skyddade av sekretess av hänsyn till allmänna intressen, t.ex. sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott (se 18 kap. OSL). Beroende på vilken verksamhet som sådana uppgifter hänför sig till kan de omfattas av sekretess även vid funktionen (se t.ex. 18 kap. 2 § OSL). Stödfunktionen ska inom sin verksamhet inhämta uppgifter från öppna källor och andra myndigheter. Funktionen ska inte självständigt bedriva någon sådan verksamhet som omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen enligt t.ex. 17 eller 18 kap. OSL. Vi bedömer därför att det inte behövs ytterligare reglering av hänsyn till allmänna intressen vid stödfunktionen, utöver de bestämmelser som gäller för vissa uppgifter oavsett inom vilken verksamhet de förekommer.

#### **7.4.2 En ny sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom nationellt centrum mot våldsbejakande extremism**

**Vårt förslag:** Sekretess ska gälla hos nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen.

## Sekretess ska gälla för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

Vi bedömer att inrättandet av en stödfunktion i enlighet med våra förslag medför ett behov av ny reglering om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska inte gå utöver vad som är motiverat med beaktande av det intresse som sekretessen avser att skydda. En sekretessbestämmelse ska därför utformas så specifikt som möjligt när det gäller sekretessens föremål, dvs. vilka uppgifter som bestämmelsen avser att skydda. Avsikten är att stödfunktionen ska kunna vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Inom ramen för den särskilda funktionen ska nationellt centrum mot våldsbejakande extremism särskilt bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar i ärenden av olika slag, men med den gemensamma nämnaren att det finns skäl att närmare utreda hur en verksamhet eller en företrädare för verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra demokratiska miljöer. En sådan granskning kan komma att gälla uppgifter av mycket varierande slag och det är inte möjligt att på förhand uttömmande ange vilka typer av uppgifter som kan komma att förekomma inom stödfunktionens verksamhet. Som vi har redogjort för ovan kan det komma att gälla såväl uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. uppgifter om en företrädares politiska eller religiösa aktiviteter, som uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex. uppgifter om att en verksamhet har gett en annan organisation ekonomiskt stöd. Eftersom stödfunktionen kan komma att behöva hantera uppgifter av vitt skilda slag, skulle en begränsning av sekretessens föremål till att gälla endast vissa typer av uppgifter om enskildas intressen innebära en uppenbar risk för att vissa uppgifter av känslig natur skulle falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Vi anser därför att den nya sekretessbestämmelsen bör utformas så att sekretessen ska gälla för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Bestämmelsen ska vara tillämplig på uppgifter hos nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. En sekretessbestämmelse ska även utformas så specifikt som möjligt när det gäller sekretessens räckvidd, dvs. inom vilken typ av ärenden eller

verksamhet som den ska tillämpas. Enligt vårt förslag ska stödfunktionen, på begäran av ett beslutsorgan, bistå med fördjupade granskningar av verksamheter i ärenden där det finns anledning att anta den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Det är primärt inom ramen för sådana granskningar som stödfunktionen behöver kunna hantera en större mängd information om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Ett alternativ är därför att begränsa den nya sekretessbestämmelsens räckvidd till att gälla i ärenden om fördjupad granskning vid stödfunktionen. Funktionen kan dock även förväntas få in uppgifter utan koppling till en specifik fördjupad granskning. Stödfunktionen är avsedd att fungera som en central kontaktpunkt i frågor om hur verksamheter som tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Vi bedömer att det är troligt att stödfunktionen i denna kapacitet kommer att få in uppgifter som inte har någon koppling till något ärende som hanteras vid stödfunktionen. Det kan t.ex. gälla uppgifter om en viss organisation som kommer in via tips från allmänheten. Sådan information kommer enligt vår bedömning inte sällan att innehålla uppgifter om en verksamhet eller individer inom en verksamhet som innebär att enskilda lider skada eller men om uppgifterna blir offentliga. I viss utsträckning kan stödfunktionen även komma att ta del av uppgifter från andra myndigheter som saknar koppling till en vid stödfunktionen pågående fördjupad granskning. Även sådan information kan innehålla uppgifter av integritetskänslig karaktär. Vi bedömer därför att sekretessens räckvidd enligt den nya bestämmelsen bör formuleras så att sekretess gäller för uppgift hos nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. En sådan utformning innebär att både uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer inom ramen för nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, oberoende av om uppgiften har en direkt koppling till ett ärende om fördjupad granskning.

## Det ska gälla en presumtion för sekretess

En sekretessbestämmelse ska utformas så att handlingsoffentligheten inte inskränks mer än vad syftet med sekretessen kräver. Intresset av insyn i frågor om tilldelning av offentliga medel till enskilda verksamheter är stort och vi anser att dessa processer så långt som möjligt ska vara transparenta och stå öppna för insyn från allmänheten. Den nya stödfunktionen kommer dock inom ramen för sitt uppdrag att utföra fördjupade granskningar bedriva en verksamhet som kan innebära en omfattande insamling av integritetskänsliga uppgifter. Ett beslutsorgan kan, enligt vårt förslag, begära stödfunktionens bistånd i form av en fördjupad granskning av en viss verksamhet i ärenden där det finns anledning att anta att verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Vi anser därför utifrån arten av de uppgifter som sekretessbestämmelsen avser att skydda att det är motiverat att föreslå en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att utgångspunkten är att de uppgifter som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde omfattas av sekretess. Endast i de fall där det står klart att den enskilde inte lider skada eller men om uppgiften röjs, får uppgiften lämnas ut.

## Sekretesstid och bestämmelsens placering

En sekretessbestämmelse bör även innehålla en yttersta begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel bestämd till högst sjuttio år. Bakgrunden till att det uppställs lång sekretesstid för sådana uppgifter är ett ställningstagande om att sekretessen som utgångspunkt bör gälla under större delen av den enskildes livstid (se prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f. och 493 f.). Uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden hålls i allmänhet hemliga i maximalt tjugo år (Bohlin, 2015, s. 182). Även sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden kan dock bestämmas till en längre tid än så (se t.ex. 32 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL). Med beaktande av typen av uppgifter som kommer att hanteras vid stödfunktionen bedömer vi att sekretesstiden bör bestämmas till högst sjuttio år. Vi anser att det är rimligt att låta sekretessen gälla under större delen av den enskildes livstid.

Inte minst mot bakgrund av att det bland de verksamheter som kan komma att bli föremål för en fördjupad granskning finns verksamheter som riktar sig mot barn och unga. Bestämmelsen bör föreskriva samma sekretesstid för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

När det gäller den nya sekretessbestämmelsens placering finns det enligt vår mening två möjliga alternativ. Antingen tillförs bestämmelsen offentlighets- och sekretesslagens kapitel om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. eller så tillförs bestämmelsen det kapitel som reglerar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter, dvs. 32 kap eller 40 kap. Stödfunktionen ska enligt vårt förslag ha i uppdrag att utföra granskningar av enskilda verksamheter. Funktionen som sådan kommer inte att ha något självständigt tillsynsuppdrag, men kommer att utföra granskningar som kommer att utgöra underlag för andra myndigheters tillsyn över enskilda verksamheter. Vi bedömer därför att det mest lämpliga alternativet är att den nya sekretessbestämmelsen tillförs 32 kap. OSL.

### **Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte begränsas**

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller begränsningar av den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se t.ex. 32 kap. 11 § OSL). När en ny sekretessbestämmelse föreslås ska det därför även övervägas om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter eller om denna rätt ska ha företräde. Utgångspunkten är att det ska iakttas stor återhållsamhet vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska göras i ett särskilt fall. Meddelarfriheten ska därmed endast begränsas i de fall där det är särskilt motiverat. Vid bedömningen kan viss ledning hämtas utifrån sekretessbestämmelsens konstruktion. Om det är fråga om bestämmelser med absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall. Detsamma gäller i viss mån även sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit. Det bör också beaktas om uppgiften har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om



uppgiften hänför sig till myndighetsutövning. Som utgångspunkt bör rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inskränkas i fallet som avser en uppgift som lämnats i förtroende, medan denna rätt i stället bör ha företräde när det är fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

Vi föreslår en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden med ett omvänt skaderekvisit, vilket i viss mån talar för att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör begränsas. De uppgifter som kommer att hanteras av stödfunktionen kommer dock i regel inte att ha lämnats till funktionen i en förtroendesituation av den enskilde själv, utan det kommer att röra sig om uppgifter som stödfunktionen hämtar in via öppna källor eller tredje part, t.ex. andra myndigheter. Uppgifterna ska sammanställas och överlämnas till ett beslutsorgan i form av ett yttrande som kan tillföras organets utredning och utgöra en del av organets beslutsunderlag. Uppgifter som hanteras vid stödfunktionen kan alltså komma att utgöra grund för myndighetsutövning vid beslutsorganet. Denna omständighet talar för att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen inte bör ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Med beaktande av den återhållsamhet som bör iakttas vad gäller begränsningar av meddelarfriheten föreslår vi därför inte någon begränsning av denna rätt.

### **Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism utgör en självständig verksamhetsgren inom Brottsförebyggande rådet**

**Vår bedömning:** Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism (CVE) utgör i offentlighets- och sekretesslagens mening en självständig verksamhetsgren inom Brottsförebyggande rådet (Brå). Uppgifter som omfattas av den nya bestämmelsen om sekretess för uppgifter i stödfunktionens verksamhet gäller därmed i förhållande till övriga verksamhetsgrenar inom Brå.

Enligt vårt förslag till ny sekretessbestämmelse ska sekretess gälla i stödfunktionens verksamhet för en 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. I föregående

kapitel har vi föreslagit att den nya stödfunktionen ska vara en del av CVE. I kapitlet har vi även redogjort för varför vi anser att det bör övervägas om centrets verksamhet bör skiljas från Brå:s verksamhet och bilda en egen myndighet (se avsnitt 6.5.3). Oavsett bedömningen av frågan om centret bör blir en egen myndighet eller inte, anser vi att stödfunktionen bör placeras vid CVE. Vi har valt att utforma vårt förslag till en ny bestämmelse om sekretess på så sätt att bestämmelsens räckvidd har knutits till nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan och inte till dess placering vid en viss myndighet. En sådan sekretessbestämmelse kan därmed införas oberoende av om CVE skulle bli en egen myndighet eller om centrumet fortsatt ska vara placerat inom Brå. En fortsatt placering inom Brå väcker dock frågor gällande sekretessgränser inom myndigheten. Stödfunktionen kommer att hantera sekretesskyddade uppgifter av integritetskänslig karaktär och det vore, enligt vår mening, inte lämpligt om sådana uppgifter fritt skulle kunna vidarebefordras till andra delar av Brå:s verksamhet.

Utgångspunkten är att ett tillfredsställande integritetsskydd för information som hanteras av en myndighet förutsätter att sekretesskyddade uppgifter inte vidarebefordras utanför den verksamhet där de har inhämtats. En sekretesskyddad uppgift får därför inte utan författningsstöd lämnas till enskilda, andra myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att det ska uppstå en sekretessgräns inom en myndighet förutsätts att det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser och att verksamheterna är organiserade på ett sådant sätt att verksamheterna är självständiga i förhållande till varandra.

Brå har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området genom att bl.a. ansvara för den officiella kriminalstatistiken samt initiera och bedriva forsknings-, analys och utvecklingsarbete (1 och 2 §§ förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Inom sin verksamhet hanterar Brå därmed bl.a. uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskild inom forskning och statistik (se 24 kap. OSL). Uppgifter

inom CVE:s verksamhet omfattas enligt nu gällande reglering inte av någon särskild sekretessreglering, men kommer enligt vårt förslag omfattas av sekretess såvitt avser verksamhet inom ramen för den nya stödfunktionen. Denna sekretessbestämmelse är endast avsedd att tillämpas inom stödfunktionens verksamhet och kommer inte att gälla för uppgifter inom Brå:s verksamhet i övrigt. Det finns alltså olika delar inom Brå:s verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser. Frågan är då om CVE är att betrakta som självständig i förhållande till rådets övriga verksamhet.

CVE är utifrån den nuvarande konstruktionen organiserat som en enhet inom Brå. Verksamheten är särskilt reglerad i instruktionen för Brå och centrets verksamhet leds av en chef som anställs genom särskilt beslut av regeringen (se 7 och 12 §§ förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Utifrån dessa omständigheter bedömer vi att CVE, i offentlighets- och sekretesslagens mening, utgör en självständig verksamhetsgren inom Brå och att det därmed råder en sekretessgräns mellan centret och rådets verksamhet i övrigt. Detta innebär att uppgifter som omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen om sekretess för vissa uppgifter i stödfunktionens verksamhet inte kan lämnas vidare till en annan del av Brås verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Stödfunktionen kommer att vara en del av CVE:s verksamhet. Eftersom det är hela CVE som bedöms vara en egen verksamhetsgren och inte enbart CVE i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan gäller sekretessen således inte mot andra delar av CVE. Vi bedömer dock att detta inte medför några problem.

Utöver offentlighets- och sekretesslagens reglering om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar kan även dataskyddslagstiftningen medföra ytterligare begränsningar av informationsflödet inom en myndighet. Vi kommer att behandla denna fråga vidare i nästa kapitel.

### 7.4.3 Sekretess för uppgifter om personnummer och födelsedatum i personaladministrativ verksamhet ska gälla för personal vid CVE

**Vårt förslag:** Sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgifter om personnummer och födelsedatum enligt 39 kap. 3 § tredje stycket OSL ska utvidgas till att även omfatta personal vid CVE. 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska därför ändras på så sätt att listan över de myndigheter som omfattas av regleringen kompletteras med följande tillägg: Brottsförebyggande rådet, när det gäller uppgifter om personal vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller viss reglering om sekretess i myndigheters personaladministrativa verksamhet (se 39 kap. OSL). Genom dessa sekretessbestämmelser har offentliganställda ett visst skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden. Syftet med regleringen är bl.a. att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. Efter rapporter som visat att det är vanligt förekommande med hot och trakasserier mot offentliganställda, vilket utgör såväl ett arbetsmiljöproblem som ett demokratiproblem, förstärktes detta sekretesskydd i januari 2018 (se prop. 2016/17:208 s. 53 ff.).

I dag gäller sekretess i en myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller sekretess för uppgifter om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgifter i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgifter om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (39 kap. 3 § första och andra stycket OSL). Hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men gäller sekretess i den personaladministrativa verksamheten också för uppgifter om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (39 kap. 3 § tredje stycket OSL). Denna utvidgade sekretess inom personaladministrativ verksamhet är begränsad till att gälla på

områden där behovet av skydd framstår som särskilt stort och sådan sekretess gäller därför endast hos myndigheter där det finns ett mera påtagligt behov av sekretesskydd (jfr prop. 1993/94:165 s. 34). Sådant förstärkt sekretesskydd gäller i dag för personal vid t.ex. allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, Försäkringskassan, IVO och Socialstyrelsen (10 § offentlighets- och sekretessförordningen).

Stödfunktionen ska enligt vårt förslag utföra fördjupade granskningar av hur enskilda verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Som vi har redogjort för i tidigare kapitel besitter de extremistiska miljöerna ett våldskapital. Dessa miljöer bedriver även andra former av författningshotande verksamhet i form av t.ex. brott som begås systematiskt i syfte att ändra samhällsordningen såsom våld, hot eller trakasserier mot politiker, journalister och myndighetsföreträdare (se avsnitt 3.3). Beroende på vilka uppgifter som kommer fram vid en granskning vid stödfunktionen kan uppgifter ur granskningen komma att läggas till grund för beslut som innebär att en verksamhet nekas offentliga medel. Sådant finansiering kan vara av avgörande betydelse för en verksamhet och en fördjupad granskning kan därför komma att få stor påverkan på verksamheter inom dessa miljöer. Vi bedömer mot denna bakgrund att det finns ett påtagligt behov av sekretesskydd för personal vid stödfunktionen. Vi anser därför att de bör omfattas av det utvidgade sekretesskyddet för personnummer och födelsedatum enligt 39 kap. 3 § tredje stycket OSL. Vi har föreslagit att stödfunktionen ska placeras inom CVE och vi föreslår därför att personal vid centrumet ska föras till listan över dem som omfattas av detta sekretesskydd enligt 10 § offentlighets- och sekretessförordningen.

## 7.5 Ny reglering som möjliggör nödvändigt utlämnande av uppgifter mellan myndigheter inom ramen för stödfunktionens verksamhet

### 7.5.1 Det behövs ny reglering som bryter sekretessen mellan stödfunktionen och andra myndigheter

**Vår bedömning:** Generalklausulen och övriga befintliga sekretessbrytande undantag är inte tillräckliga för att stödfunktionen ska kunna inhämta uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda intressen i den omfattning som behövs och är befogad för att funktionen ska kunna utföra sitt uppdrag. Det bör därför införas en ny sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för stödfunktionen att, inom ramen för en fördjupad granskning, inhämta sådana sekretesskyddade uppgifter från andra myndigheter. Det finns dock inte skäl att föreslå ny reglering gällande utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen.

I övriga delar kan nödvändigt utlämnande av sekretesskyddade uppgifter mellan stödfunktionen och andra myndigheter ske med stöd av generellt tillämplig reglering enligt offentlighets- och sekretesslagen.

### Utlämnande av uppgifter mellan stödfunktionen och beslutsorganen kan ske med stöd av befintlig reglering i offentlighets- och sekretesslagen

Enligt vårt förslag ska stödfunktionen, på begäran av ett beslutsorgan, bistå organet med en fördjupad granskning av en viss verksamhet. En fördjupad granskning ska avslutas med att stödfunktionen avger ett yttrande till beslutsorganet. Av yttrandet ska framgå om stödfunktionen vid den fördjupade granskningen har funnit kopplingar mellan den granskade verksamheten och våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer samt, i förekommande fall, vilka uppgifter som ligger till grund för en sådan slutsats. För att stödfunktionen ska kunna bistå ett beslutsorgan i enlighet med vårt förslag behöver beslutsorganen kunna lämna ut uppgifter till stödfunktionen gällande den verksamhet som ska bli föremål för

en fördjupad granskning. Det kommer i regel att gälla uppgifter ur ett grundärende vid ett beslutsorgan, såsom uppgifter ur ansökningshandlingar och de uppgifter som har lett fram till att ett beslutsorgan har valt att söka stödfunktionens bistånd, dvs. de uppgifter som har lett till att beslutsorganet har bedömt att det i ett ärende finns anledning att anta att verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder (jfr avsnitt 6.4.2). Enligt vår bedömning så kommer en stor del av dessa uppgifter att vara offentliga. Som vi har redogjort för ovan kan dock sådana uppgifter omfattas av sekretess vid beslutsorganet. Därutöver behöver stödfunktionen kunna lämna uppgifter till det aktuella beslutsorganet, framför allt i samband med avgivande av ett yttrande efter avslutad fördjupad granskning. Enligt vårt förslag till ny sekretessbestämmelse för uppgifter i stödfunktionens verksamhet kan sådana uppgifter komma att omfattas av sekretess.

Uppgifter som omfattas av sekretess får inte lämnas mellan myndigheter utan stöd i offentlighets- och sekretesslagen. För att möjliggöra nödvändigt informationsutbyte av sekretesskyddade uppgifter mellan myndigheter innehåller lagen därför bestämmelser om undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser, däribland ett antal generella sekretessbrytande bestämmelser. Av denna reglering följer bl.a. att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). I förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att det är uppenbart att sekretess inte får innebära att offentliga funktionärer hindras att fullgöra sina uppgifter. Ett exempel på en situation när bestämmelsen är tänkt att tillämpas är när en myndighet begär ett remissyttrande från en annan myndighet. Inom ramen för ett sådant förfarande kan det vara nödvändigt för den remitterande myndigheten att lämna sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet för att den sistnämnda myndigheten ska kunna avge ett remissyttrande. Det kan även förekomma att det är nödvändigt för en myndighet att vända sig till en utomstående expert och att vid en sådan kontakt lämna ut vissa sekretesskyddade uppgifter (se prop. 1979/80:2 Del A s. 122). Sekretesslagstiftningen bygger dock på att mer rutinmässiga uppgiftsutbyten ska regleras särskilt och generell reglering som möjliggör utlämnande av sekretesskyddade uppgifter ska i regel tillämpas

restriktivt. Detta gäller även vid tillämpningen av 10 kap. 2 § OSL och avsikten med bestämmelsen är inte att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen (se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494, jfr prop. 2008/09:150 s. 368).

De beslutsorgan som, enligt vår analys, kan behöva stödfunktionens bistånd i form av fördjupade granskningar är primärt beslutsorgan med uppdrag som innefattar fördelning av offentliga medel eller bedömningar av lämplighetskrav inom ramen för ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. En sådan prövning kan kräva att ett beslutsorgan utreder hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Som vi har konstaterat i tidigare kapitel har beslutsorganen i regel begränsad kompetens i dessa frågor och saknar den utredningskapacitet som krävs för att på ett tillfredsställande sätt utreda hur en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Detta är även det huvudsakliga skälet till att vi föreslår att det ska inrättas en ny stödfunktion. För att kunna fullgöra ett uppdrag som innefattar en prövning av ett ärende kan det alltså vara nödvändigt för ett beslutsorgan som finner anledning att anta att det kan finnas kopplingar till våldsbejakande extremism att vända sig till stödfunktionen och att i samband med detta lämna ut vissa uppgifter till stödfunktionen. Vi bedömer att ett sådant utlämnande av uppgifter är jämförbart med sådana utlämnanden som sker när myndigheter i andra sammanhang begär ett remissyttrande från en annan myndighet eller vänder sig till en utomstående expert. Vi anser därför att ett sådant uppgiftsutlämnande kan ske med stöd av bestämmelsen om nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL. Ett sådant uppgiftsutlämnande behöver därför, enligt vår bedömning, inte regleras särskilt.

I samband med en fördjupad granskning av en verksamhet ska stödfunktionen, enligt vårt förslag, avge ett yttrande till beslutsorganet. För att stödfunktionen ska kunna fullgöra detta uppdrag krävs att funktionen kan lämna relevanta uppgifter till beslutsorganet, oberoende av om dessa uppgifter omfattas av sekretess eller inte. Ett sådant utlämnande är därmed nödvändigt för att stödfunktionen ska kunna fullgöra sin verksamhet. Vi bedömer därför att även detta uppgiftsutlämnande kan ske med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Det bör dock påpekas att varje utlämnande enligt denna bestämmelse ska föregås av en bedömning av i vilken omfattning det är nödvändigt att lämna



ut sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet. Ett utlämnande får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att den myndighet som lämnar uppgifterna ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Utifrån vårt förslag till uppdrag för den nya stödfunktionen kommer den framför allt behöva kunna lämna uppgifter till beslutsorgan inom ramen för en fördjupad granskning. Funktionen ska dock även fungera som en kontaktpunkt i frågor som gäller verksamheter inom de extremistiska miljöerna som tar del av offentliga medel för sin finansiering. Det är därför även troligt att den kommer att få in uppgifter från t.ex. allmänheten eller andra myndigheter som gäller verksamheter inom extremistiska miljöer, men som saknar direkt koppling till ett ärende. Sådana uppgifter kan vara av relevans för ett beslutsorgan. Ett utlämnande av sådana uppgifter är dock, enligt vår bedömning, i regel inte nödvändigt för att stödfunktionen ska kunna fullgöra ett uppdrag att genomföra en fördjupad granskning. Ett utlämnande kan därför inte ske med stöd av 10 kap. 2 § OSL. I den mån sådana uppgifter omfattas av sekretess får frågan om ett utlämnande prövas enligt generalklausulen som möjliggör utlämnanden av sekretesskyddade uppgifter, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL).

Sammantaget bedömer vi att det utbyte av uppgifter som behöver kunna ske mellan beslutsorganen och den nya stödfunktionen kan ske med stöd av den generella regleringen av utlämnande av sekretesskyddade uppgifter mellan myndigheter. Vi bedömer därför att det saknas anledning att lämna förslag till ny författningsreglering av detta informationsutbyte.

### **Utlämnande av uppgifter mellan stödfunktionen och andra myndigheter förutsätter ny reglering**

För att stödfunktionen ska kunna bistå beslutsorganen med en fördjupad granskning måste funktionen kunna samla in information om den verksamhet som är föremål för granskning. Vid en sådan granskning kan det vara av avgörande betydelse att stödfunktionen kan hämta in uppgifter även från andra myndigheter än det beslutsorgan som sökt funktionens bistånd. När det gäller uppgifter som stödfunktionen behöver kunna lämna ut till andra myndigheter, kommer dessa utlämnanden i regel att vara begränsade till vad som är nödvändigt för att

funktionen ska kunna efterfråga uppgifter vid en annan myndighet. Det kan t.ex. gälla uppgifter om vilken verksamhet som är föremål för en fördjupad granskning och vilka miljöer som funktionen utreder kopplingar till. Vi bedömer att ett sådant uppgiftsutlämnande är nödvändigt för att funktionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag att utföra fördjupade granskningar och anser därför att ett sådant utlämnande av uppgifter kan ske med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Som vi har konstaterat ovan ska dock ett sådant utlämnande föregås av en bedömning av i vilken omfattning det är nödvändigt att lämna uppgifter i det enskilda ärendet.

De myndigheter som tar emot en begäran om utlämnande av uppgifter från stödfunktionen behöver i sin tur ha stöd för att lämna ut uppgifterna till stödfunktionen. I den mån sådana uppgifter inte omfattas av sekretess finns inte något hinder för myndigheten att lämna ut uppgifterna till funktionen (se 6 kap. 5 § OSL). Som vi har redogjort för ovan kan dock uppgifter som stödfunktionen behöver kunna ta del av från andra myndigheter än berört beslutsorgan omfattas av sekretess. Sekretess mellan myndigheter syftar bl.a. till att värna om enskildas integritet och regleringen enligt offentlighets- och sekretesslagen bygger på utgångspunkten att sekretessbelagd information om enskilda inte ska spridas utanför den verksamhet i vilken den har hämtats in. Ett utlämnande av sekretesskyddade uppgifter mellan myndigheter innebär i sig en risk för integritetsintrång. Ett sådant informationsutbyte är dock, enligt vår mening, nödvändigt för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag. Utbyte av sekretessreglerade uppgifter mellan myndigheter ska regleras på så sätt att det uppnås en lämplig balans mellan offentlighet och sekretess samt ett lämpligt skydd för den personliga integriteten. Vi ska därför ta ställning till i vilken omfattning stödfunktionen ska kunna utbyta sekretesskyddade uppgifter med andra myndigheter och i vilken omfattning ett sådant utbyte förutsätter ny författningsreglering. Utbyte av sekretesskyddade uppgifter utan samtycke av den enskilde utgör ett avsteg från det integritetsskydd som annars gäller inom offentlig verksamhet och myndigheter bör därför endast få del av sekretessbelagd information i de fall det finns ett tydligt behov av uppgifterna. För att uppnå ett rättssäkert informationsutbyte krävs därför att den mottagande myndigheten har ett behov av informationen som är knutet till den ordinarie verksamheten hos mottagaren.

Det är svårt att med säkerhet uttala sig om vilka myndigheter som stödfunktionen kan behöva inhämta uppgifter från och i vilken omfattning sådana uppgifter kommer att omfattas av sekretess. De ärenden som kan komma att aktualiseras vid stödfunktionen kan gälla ett brett spektrum av verksamheter och de kopplingar till extremistmiljöer som kan behöva utredas kommer att skilja sig från ett ärende till ett annat. Uppgifter som stödfunktionen behöver kunna få del av kan därför förekomma vid en rad olika myndigheter som har kommit i kontakt med verksamheten inom ramen för sitt myndighetsuppdrag, t.ex. vid olika bidragsgivande beslutsorgan eller tillsynsmyndigheter. Enligt vår bedömning är det dock främst de begränsade möjligheterna att inhämta uppgifter från brottsbekämpande myndigheter som uppställer hinder för stödfunktionen ska få del av uppgifter som är relevanta för dess verksamhet. Ett sådant uppgiftsutbyte hindras främst av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL, dvs. sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden när uppgiften förekommer i t.ex. en angelägenhet som avser användning av tvångsmedel eller i en förundersökning i brottmål eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott som bedrivs av bl.a. en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Skatteverket.

Det finns vissa möjligheter för stödfunktionen att, trots sekretesskydd, få del av uppgifter utifrån en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Ett sådant uppgiftsutlämnande sker till viss del i dag mellan beslutsorganen och t.ex. Säkerhetspolisen. Sekretessregleringen uppställer dock i många fall hinder för att lämna uppgifter om en verksamhets kopplingar till våldsbejakande extremism i en sådan omfattning att de kan läggas till grund för ett beslut. För att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag att genomföra fördjupade granskningar av enskilda verksamheter behöver funktionen kunna ta del av uppgifter i en sådan omfattning att uppgifterna kan tillföras ett yttrande som kan utgöra en del av ett beslutsunderlag. Intresset av att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism väger tungt. Vi bedömer därför att det är av stor vikt att stödfunktionen kan få del av sådana uppgifter. Ett sådant utlämnande hindras i dag av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Vi bedömer därför att det finns ett behov av en ny bestämmelse som bryter denna sekretess i förhållande till stödfunktionen.

Vid inhämtande av uppgifter från andra myndigheter kan stödfunktionen även komma att behöva få del av uppgifter som kan omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen enligt t.ex. 17 och 18 kap. OSL. Vi bedömer dock att det vid en skadeprövning sällan finns hinder för att lämna ut sådana uppgifter till stödfunktionen. I de fall utlämnandet av en uppgift skulle innebära att den utlämnande myndighetens egen verksamhet riskerar att skadas, bör ett utlämnande inte komma i fråga annat än i enlighet med den sekretessbrytande reglering som finns i dag. Vi anser därför att det inte finns skäl att föreslå någon ny reglering avseende möjligheterna att utbyta uppgifter som är sekretesskyddade av hänsyn till allmänna intressen.

### 7.5.2 En ny sekretessbrytande bestämmelse

**Vårt förslag:** Det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL inte hindrar att nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan, tar del av en uppgift, om uppgiften behövs för fullgörandet av funktionens uppdrag att utföra fördjupade granskningar. En uppgift ska dock få lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

### Stödfunktionen ska få ta del av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL

En reglering som möjliggör utbyte av sekretesskyddade uppgifter kan utformas som en bestämmelse om undantag från sekretess, en direkt sekretessbrytande bestämmelse eller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Valet av regleringsform avgörs bl.a. av om avsikten är att bryta sekretessen enligt en viss sekretessreglering, i förhållande till en viss myndighet eller verksamhet eller för uppgifter som förekommer i ett visst sammanhang, t.ex. i en viss typ av beslut eller ärende. Vid utformningen av en sekretessbrytande bestämmelse bör även beaktas vilket sekretesskydd som gäller inom mottagarens verksamhet.

Vi har gjort bedömningen att stödfunktionen, inom ramen för en fördjupad granskning, kan behöva ta del av information om enskilda från brottsbekämpande myndigheter, men att ett tillräckligt informationsutbyte hindras av nuvarande sekretessreglering. Som vi har redogjort för ovan kan de fördjupade granskningar som stödfunktionen kommer att genomföra komma att aktualisera ett brett spektrum av uppgifter som är relevanta för bedömningen av frågan hur en viss verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Det är därför mycket möjligt att det kan uppstå situationer där stödfunktionen skulle behöva tillgång även till uppgifter som omfattas av annan sekretessreglering. Det är dock primärt de brottsbekämpande myndigheterna som hanterar uppgifter om dessa miljöer och enligt vår bedömning är det främst sekretessen till skydd för uppgifter om enskilda intressen inom dessa verksamheter som utgör ett hinder för nödvändigt inhämtade av uppgifter. Vi bedömer att behovet av att kunna ta emot uppgifter som omfattas av annan sekretessreglering inte är tillräckligt tydligt för att vi ska anse att det är motiverat att föreslå t.ex. en mer vitt formulerad skyldighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till stödfunktionen. Vi föreslår därför en sekretessbrytande bestämmelse som gäller endast i förhållande till sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör föras in som en ny paragraf i 35 kap. OSL i anslutning till övriga sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till 35 kap. 1 § OSL.

### **Den sekretessbrytande bestämmelsen ska endast gälla för uppgifter som behövs i ett ärende om fördjupad granskning**

Av integritetsskäl bör det inte komma i fråga att möjliggöra ett helt fritt informationsutbyte. Ett uppgiftsutlämnande från en brottsbekämpande myndighet till stödfunktionen bör ha till syfte att göra det möjligt för funktionen att utföra sitt uppdrag att granska verksamheters kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Den nya sekretessbrytande bestämmelsen bör därför utformas så att utlämnandet av uppgifter knyts till vad som behövs för fullgörandet av funktionens uppdrag att utföra fördjupade granskningar. Prövningen av om stödfunktionen behöver ta del av en viss uppgift görs av den utlämnande myndigheten. Avsikten är alltså att de uppgifter som lämnas till stödfunktionen ska ha en koppling till

en fördjupad granskning vid stödfunktionen. Det är därmed inte aktuellt att med stöd av den nya bestämmelsen lämna ut rent allmän information om t.ex. enskilda som förekommer inom vissa extremistmiljöer, utan det krävs att uppgifterna behövs inom ramen för ett ärende om fördjupad granskning. En annan sak är att det inte alltid är enkelt att avgöra exakt vilka uppgifter som behövs för en granskning av en viss verksamhet. Det kommer därför alltid att finnas en risk för ett visst informationsöverskott vid ett utlämnande till stödfunktionen. Genom att begränsa den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde till sådana uppgifter som behövs vid en fördjupad granskning motverkas dock denna risk för uppgiftsutlämnanden som går utöver vad som är motiverat utifrån syftet med regleringen. Att den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpning begränsas till uppgiftsutlämnanden inom ramen för fördjupade granskningar hindrar inte att ett visst utlämnande av uppgifter utan koppling till en fördjupad granskning är möjligt, förutsatt att sådana uppgifter kan lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

### **Ett utlämnande ska kunna nekas utifrån en intresseavvägning**

Bland de uppgifter som stödfunktionen har behov av att kunna få del av vid en fördjupad granskning kan finnas uppgifter av sådan karaktär att sekretesskyddet enligt 35 kap. 1 § OSL gör sig särskilt starkt gällande. Det kan t.ex. gälla situationer där ett utlämnande skulle kunna äventyra säkerheten för en person inom en verksamhet som är föremål för granskning. Ett annat exempel är situationer där uppgifter har lämnats av en anhörig och ett utlämnande bedöms kunna utsätta denna person för risker. Enligt vårt förslag ska sekretess gälla i stödfunktionens verksamhet för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Uppgifter om enskilda som lämnas till stödfunktionen ska alltså omfattas av sekretessreglering med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det ska gälla presumtion för sekretess. Även om ett utlämnande av en uppgift från en annan myndighet innebär en spridning av uppgifter om enskilda, kommer alltså sådana uppgifter omfattas av sekretess även vid stödfunktionen.

Det kan dock vara nödvändigt för stödfunktionen att lämna ut uppgifter om enskilda till ett beslutsorgan vid ett yttrande över en fördjupad granskning. I sådana fall kan uppgifterna komma att bli offentliga eller i vart fall komma att delas med en part i grundärendet vid beslutsorganet (jfr 10 kap. 3 § OSL). Det kan därför uppstå situationer där det är olämpligt att en brottsbekämpande myndighet lämnar uppgifter till stödfunktionen, även om det rör sig om sådana uppgifter som funktionen skulle behöva ta del av. Vi anser mot denna bakgrund att den nya sekretessbrytande bestämmelsen inte bör innebära någon regelrätt uppgiftsskyldighet, utan endast en reglering som gör det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att lämna ut uppgifter till stödfunktionen utan hinder av sekretess. Enligt vår bedömning bör bestämmelsen därför utformas så att en uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.





# 8 Personuppgiftsbehandling vid stödfunktionen

## 8.1 Inledning

Vi har föreslagit att det ska inrättas en ny stödfunktion med uppdrag att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter och där de kan behöva hantera frågor om hur verksamheter som ansöker om eller tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Stödfunktionen ska på begäran av ett beslutsorgan bistå med en fördjupad granskning av en verksamhet. Tillskapandet av ett informationsutbyte mellan myndigheter och en ökad myndighetssamverkan i frågor gällande verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer som tar del av offentliga medel för sin finansiering väcker frågor om skyddet för den personliga integriteten. Vid överväganden av en ökad samordning och utbyte av information ska konsekvenserna för den personliga integriteten beaktas. Som en del av ett sådant övervägande måste de samhällsintressen som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. En sådan avvägning ska i första hand göras vid utformningen av reglerna om sekretess och sekretessgenombrott enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Våra överväganden i dessa delar finns i kapitel 7.

En utökad informationshantering kan dock även medföra krav på ytterligare dataskyddsreglering. Vi har i uppdrag att analysera vilka bestämmelser för personuppgiftsbehandling som behövs för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag och för att uppgifter om organisationers eller andra aktörers verksamhet ska kunna överlämnas från en myndighet till en annan.

I detta kapitel redogör vi för vilka personuppgifter som kan komma att behandlas vid stödfunktionen och analyserar behovet av kompletterande dataskyddslagstiftning. Eftersom det kommer vara fråga om en relativt omfattande behandling av personuppgifter är vår bedömning att det bör införas kompletterande dataskyddslagstiftning. Vi föreslår därför en ny lag om personuppgiftsbehandling som ska vara tillämplig vid stödfunktionens verksamhet.

I vårt delbetänkande *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66) finns en utförlig redogörelse för tillämplig personuppgiftslagstiftning (se kapitel 5). Vi upprepar i detta kapitel vad som angetts i delbetänkandet endast i den mån vi anser att det är nödvändigt för våra bedömningar.

Vi har i avsnitt 6.5.1 bedömt att stödfunktionen bör placeras vid Center mot våldsbejakande extremism (CVE) som i dag är en enhet vid Brottsförebyggande rådet (Brå). Vi har i avsnitt 6.5.3 kommit till slutsatsen att det finns skäl att överväga om CVE ska bli en egen myndighet. Förslagen i detta kapitel utgår från en placering hos CVE i egenskap av enhet inom Brå. Motsvarande resonemang och förslag som anges är dock tillämpliga även om CVE skulle bli en egen myndighet. I det fallet skulle det dock kunna bli aktuellt med ytterligare registerlagstiftning såvitt avser CVEs totala verksamhet, men det är något som ligger utanför vårt uppdrag.

## 8.2 Tillämplig dataskyddslagstiftning

Som vi tidigare angett har vi bedömt att det främst är två grupper av ärenden som kommer att bli aktuella vid stödfunktionen. Dessa är dels ärenden om stöd till civilsamhället, dels ärenden gällande ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. De beslutsorgan som tillämpar dessa regleringar kan därför, enligt vår bedömning, behöva vända sig till stödfunktionen för att söka funktionens bistånd med fördjupade granskningar.

Beslutsorganen tillämpar i dag, såvitt gäller för vår utredning aktuella ärenden, i huvudsak de generella regelverken för behandling av personuppgifter, dvs. dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Såvitt avser beslutsorgan som fördelar stöd till det civila samhället finns en utförlig redogörelse för tillämplig data-

skyddslagstiftning i vårt delbetänkande. Vi har i betänkandet också föreslagit kompletterande dataskyddslagstiftning såvitt avser de beslutsorgan som fördelar statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor (se SOU 2021:66 kapitel 5, 7 och 8).

För Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn av verksamheter enligt socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns därutöver sektor-specifik dataskyddsreglering i form av lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. IVO:s tillsynsverksamhet av verksamheter enligt socialtjänstlagen och LSS omfattas av denna reglering, eftersom IVO:s verksamhet då innefattas i begreppet socialtjänst (se 2 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). Bestämmelsen utformades med inspiration av den tidigare sekretesslagens (1980:100) definition av socialtjänst (se 7 kap. 4 § sekretesslagen), vilken i stort gäller än i dag. Den nu gällande definitionen av tillsyn av socialtjänsten innebär i huvudsak att myndigheten ska granska om den tillståndspliktiga verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter (se 13 kap. 2 § socialtjänstlagen).

Vi har föreslagit att stödfunktionen ska inrättas som en del av CVE, som i dag en enhet inom Brå. CVE hanterar i nuläget inga individärenden och hanteringen av personuppgifter är därför begränsad. För CVE finns i dag ingen särskild dataskyddslagstiftning utan det är de generella regelverken för behandling av personuppgifter som är tillämpliga.

## 8.3 Stödfunktionens behandling av personuppgifter

### 8.3.1 Nödvändig behandling av personuppgifter vid stödfunktionen

**Vår bedömning:** Stödfunktionen behöver behandla personuppgifter för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utföra sitt uppdrag. En stor del av behandlingen kommer att avse känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke om brott.

Den fördjupade granskning som stödfunktionen ska utföra på uppdrag av ett beslutsorgan avser en bedömning av hur en verksamhet som ansöker om eller tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Utifrån den praxis som finns i frågan om bedömning av demokrati-villkor och lämplighetsbedömningar kan konstateras att det i många fall är fråga om att bedöma enskilda personers agerande och vilken betydelse detta får för verksamheten. Detta innebär att det i många fördjupade granskningar kommer att förekomma uppgifter om enskilda. Även inom ramen för stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt kan detta komma att förekomma. Med tanke på stödfunktionens uppdrag är vår bedömning att det i samtliga fall där det förekommer uppgifter om enskilda i stor utsträckning också kommer att vara fråga om känsliga personuppgifter. Det kommer dessutom att förekomma uppgifter om brott och brottsmisstankar. Behandlingen av sådana personuppgifter är enligt vår bedömning nödvändig för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag som kontaktpunkt.

Syftet med behandlingen av personuppgifter måste vägas mot integritetsriskerna. Som vi tidigare angett är vår bedömning att den informationshantering som är nödvändig för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag är motiverad med beaktande av det allmänna intresset av att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer (se avsnitt 7.3). Det är därför också viktigt att stödfunktionen ges förutsättningar att hantera de uppgifter som är nödvändiga för att funktionen ska kunna utföra sitt uppdrag att bistå beslutsorganen med underlag för beslutsfattande och ge beslutsorganen stöd i frågor om verksamheter inom de extremistiska miljöerna som utnyttjar offentliga medel för sin finansiering. Skyddet för den personliga integriteten måste dock vägas mot att ett ökat informationsutbyte leder till en ökad effektivitet hos myndigheter och skapar bättre kontrollmöjligheter för att undvika att legitimiteten för offentlig finansiering till t.ex. civilsamhället eller välfärdssektorn undergrävs av att medel går till verksamheter som inte lämpligen bör ta emot sådana medel. Med hänsyn till de vinster för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism som detta skulle innebära bedömer vi att den ökade risken för integritetsintrång måste godtas såvitt avser behandling av personuppgifter. Vi återkommer till detta nedan.

## 8.4 Brottsdatalagen är inte tillämplig på stödfunktionens personuppgiftsbehandling

**Vår bedömning:** Brottsdatalagen är inte tillämplig inom stödfunktionens verksamhet.

Vid viss behandling av personuppgifter gäller brottsdatalagen (2018:1177) i stället för dataskyddsförordningen, bl.a. vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Även andra som har anförtrodd myndighetsutövning för de nämnda syftena anses vara behörig myndighet när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. I förarbetena till brottsdatalagen har regeringen bedömt att kontrollverksamhet ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde (prop. 2017/18:232 s. 113). I kontrollverksamhet är det vanligt med regler som tvingar den kontrollerade att lämna korrekta och fullständiga uppgifter. Kontroll kan visserligen leda till att brott upptäcks, men det är inte syftet med verksamheten. Kontrollen är i första hand avsedd att stödja författningens tillämpning av lagstiftningen och upptäcka avvikelser (SOU 2017:98 s. 198).

Stödfunktionens uppdrag att bistå beslutsorganen med fördjupade granskningar kan enligt vår bedömning anses vara en kontrollverksamhet. Det primära syftet är dock inte att upptäcka eller förebygga brott, även om detta kan komma att bli effekten i vissa fall. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att brottsdatalagen inte är tillämplig på stödfunktionens personuppgiftsbehandling. Det är i stället de generella regelverken för behandling av personuppgifter, dvs. dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, som är tillämpliga.

### 8.4.1 Rättslig grund för behandlingen

**Vår bedömning:** Stödfunktionens behandling av personuppgifter inom ramen för dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt. Det finns därmed rättslig grund för stödfunktionens behandling av personuppgifter.

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter bedömer vi att det utgör ett viktigt allmänt intresse att funktionen kan utföra sin uppgift att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Stödfunktionen har därmed även grund för behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. För behandling av personuppgifter på dessa grunder följer särskilda krav på bl.a. proportionalitet och särskilda skyddsåtgärder, vilket kan medföra att det krävs kompletterande nationell dataskyddsreglering av stödfunktionens personuppgiftsbehandling.

För att stödfunktionen ska få behandla personuppgifter i sin verksamhet enligt det uppdrag som vi föreslår, måste det finnas en rättslig grund för behandlingen. Enligt dataskyddsförordningen<sup>1</sup> finns rättslig grund för behandling om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Behandling med stöd av denna rättsliga grund förutsätter att grunden för behandlingen har fastställts i rättsordningen och kan medföra krav på särskilda dataskyddsbestämmelser (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen).

Utifrån våra förslag om uppdrag för stödfunktionen (se avsnitt 6.4 och 6.5.1) kommer det att vara en uppgift som regeringen genom en förordning har gett stödfunktionen i uppdrag att utföra. Vi bedömer därför att uppgiften att utföra stödfunktionens uppdrag på det sätt som vi har föreslagit är en uppgift av allmänt intresse som, enligt uppdrag från regeringen, har fastställts i svensk rätt. Denna

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

bedömning är även i linje med den vägledande bestämmelsen i dataskyddslagen som anger att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen).

Dataskyddsförordningen uppställer ett principiellt förbud mot behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, s.k. känsliga personuppgifter (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Förordningen medger dock ett antal undantag från detta förbud. För att stödfunktionen ska få behandla känsliga personuppgifter måste det därmed ske med stöd av något av dessa undantag.

Det undantag som är aktuellt vid myndigheters behandling av känsliga personuppgifter är främst att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. För behandling av personuppgifter med stöd av detta undantag ställs krav på rättsligt stöd som uppfyller villkor gällande bl.a. proportionalitet och skyddsåtgärder (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen).

Att en myndighet ska kunna utföra en av riksdag eller regering tilldelad uppgift på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt är ett viktigt allmänt intresse. Detta har förtydligats genom dataskyddslagen som anger att en myndighet får behandla känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse bl.a. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende (3 kap. 3 § dataskyddslagen). Enligt vår mening står det klart att stödfunktionens uppdrag är ett viktigt allmänt intresse och stödfunktionen får därför behandla känsliga personuppgifter förutsatt att behandlingen är nödvändig för dess verksamhet.

Behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse förutsätter stöd i rättsordningen. Vi har ovan konstaterat att stödfunktionens uppdrag enligt vårt förslag kommer att följa av författning. Stödfunktionen kommer därför att ha grund för att utföra nödvändig behandling av känsliga personuppgifter i sin verksamhet enligt vårt förslag till reglering i förordningen med instruktion för Brå.

### 8.4.2 Stödfunktionens behandling av uppgifter om brott

**Vår bedömning:** Stödfunktionen får utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott och misstanke om brott med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen.

Vid en fördjupad granskning (se avsnitt 6.4.2) kan det vara nödvändigt att hantera uppgifter om att en enskild med koppling till en verksamhet har gjort sig skyldig till brott. Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (i detta betänkande benämnda uppgifter om brott) får endast behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 i dataskyddsförordningen).

Att en myndighet får behandla uppgifter om brott framgår direkt av dataskyddsförordningen och har även tydliggjorts genom dataskyddslagen (se 3 kap. 8 § dataskyddslagen). Stödfunktionen kommer att utgöra en del av en myndighet och får därför direkt med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott i samband med en fördjupad granskning.

Uppgifter om att någon är misstänkt för brott omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Vi har i avsnitt 7.5.2 föreslagit en bestämmelse som under vissa förutsättningar bryter sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL. Detta kan komma att medföra att stödfunktionen kommer att behandla även uppgifter om att en enskild är eller har varit misstänkt för brott. Dessa uppgifter får behandlas på samma grunder som ovan.



## 8.5 Verksamheternas behandling av personuppgifter

**Vår bedömning:** En verksamhets intresse av att ta del av statligt stöd eller beviljas tillstånd alternativt godkännande för att bedriva viss verksamhet som finansieras av offentliga medel utgör ett berättigat intresse. Verksamheterna har därmed rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter i ärenden som innebär en fördelning av offentliga medel. Personuppgiftsbehandling på denna grund förutsätter dock att verksamheten, i egenskap av personuppgiftsansvarig, gör en noggrann avvägning mellan motstående intressen.

Sådana verksamheter som ansöker om att få ta del av eller har beviljats ett tillstånd som finansieras av offentliga medel ska vidare, enligt vår bedömning, anses ha ett rättsligt anspråk i dataskyddsförordningens mening. Detta medför att en verksamhet får behandla även känsliga personuppgifter och uppgifter om brott vid en prövning av en fråga om rätt till stöd. Verksamheterna kan således utföra nödvändig behandling av personuppgifter direkt med stöd av dataskyddsförordningen och kompletteringsförordningen utan ytterligare lagstiftningsåtgärder på nationell nivå.

Det yttrande som stödfunktionen ska avge över en fördjupad granskning kommer att överlämnas till berört beslutsorgan och därmed utgöra en del av beslutsorganets beslutsunderlag. Av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser följer då att den som är part i ärendet har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet (se 10 § förvaltningslagen). Innan ett beslut fattas ska också parten i regel ges möjlighet att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet (se 25 § förvaltningslagen). Det yttrande som stödfunktionen lämnar till beslutsorganet kommer således den berörda verksamheten i princip alltid att ta del av. Yttrandena kan komma att innehålla känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott. Av denna anledning är det viktigt att även den aktuella verksamheten har förutsättningar att utföra nödvändig personuppgiftsbehandling. Vi har i vårt delbetänkande gjort bedömningen att en organisation som ansöker om att få ta del av statligt reglerat stöd till civilsamhället ska anses ha rättslig grund för sådan behandling. Vi har vidare bedömt att organisationerna under vissa förhållanden ska anses ha ett rättsligt anspråk i dataskyddsförordningens mening. Detta innebär att organisationerna också får

behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott vid prövning av en fråga om rätt till stöd. Organisationerna kan således utföra nödvändig behandling av personuppgifter direkt med stöd av dataskyddsförordningen och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen) utan ytterligare lagstiftningsåtgärder på nationell nivå (se SOU 2021:66 avsnitt 7.5).

Utöver ärenden om statligt reglerat stöd kan stödfunktionen även komma att hantera frågor om kommunalt och regionalt stöd samt lämplighetsbedömningar inom ramen för ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. Detta innebär att ytterligare verksamheter kan komma att behöva behandla personuppgifter. Enligt vår mening finns det inte skäl att göra någon annan bedömning såvitt avser dessa verksamheters rätt att utföra den personuppgiftsbehandling som kan föranledas av stödfunktionens fördjupade granskningar. En verksamhets intresse av att ansöka om stöd eller tillstånd alternativt godkännande att bedriva viss verksamhet utgör således ett berättigat intresse som medför att dessa har rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling på denna grund förutsätter dock under alla omständigheter att verksamheten, i egenskap av personuppgiftsansvarig, gör en noggrann avvägning mellan motstående intressen.

I vårt delbetänkande har vi ansett att en organisation ska anses ha ett rättsligt anspråk på stöd inom förfaranden som innebär att ett beslutsorgan prövar en ansökan om stöd eller på annat sätt tar ställning till en organisations anspråk på stöd, t.ex. i ett ärende om återkallelse eller återkrav. Enligt vår bedömning finns det inte skäl att göra någon annan bedömning i denna fråga såvitt avser de verksamheter som ansöker eller innehar ett tillstånd eller godkännande som förutsätter en ägar- och ledningsprövning eller annan lämplighetsbedömning. Detta innebär att även dessa verksamheter ska anses ha ett rättsligt anspråk som medför rätt att – med undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter – behandla sådana uppgifter. Denna bedömning medför vidare att verksamheterna kan behandla uppgifter om brott enligt kompletteringsförordningen.

## 8.6 Behovet av en särskild reglering av stödfunktionens behandling av personuppgifter

**Vår bedömning:** För att uppnå ett lämpligt skydd av personuppgifter och samtidigt möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter vid de fördjupade granskningar som stödfunktionen kommer att utföra krävs kompletterande dataskyddsreglering.

Vi har ovan konstaterat att stödfunktionen, enligt vårt förslag, kommer att ha rättslig grund för att behandla personuppgifter och känsliga personuppgifter, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att utföra en fördjupad granskning. Vi har i vårt delbetänkande redogjort för vilka krav dataskyddsförordningen ställer gällande kompletterande nationell dataskyddsreglering samt vilket skydd svensk rätt erbjuder (se SOU 2021:66 avsnitt 8.2.2 och 8.2.3)

Vid en bedömning av vilka krav på skyddsåtgärder som bör gälla vid stödfunktionens behandling av personuppgifter måste de risker och konsekvenser som den aktuella behandlingen kan innebära för den personliga integriteten kartläggas.

Det uppdrag som vi föreslår att stödfunktionen ska ha kommer att medföra att stödfunktionen i stor utsträckning behöver hantera personuppgifter. En stor del av dessa kommer också att vara känsliga personuppgifter. Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ger ett grundläggande skydd för personuppgifter vid stödfunktionens fördjupade granskningar. Därutöver föreslår vi att uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i stödfunktionens verksamhet ska vara sekretessreglerade (se avsnitt 7.4.2). Vi har i avsnitt 6.4.8 uppskattat att stödfunktionen kommer att hantera ett hundratal ärenden per år. Antalet ärenden i sig kan således inte antas innebära någon omfattande hantering av personuppgifter. Mot bakgrund av stödfunktionens uppdrag och den information som kommer att hanteras kan det dock antas att i princip varje granskning kommer att innefatta behandling av personuppgifter och också känsliga sådana. Uppgifterna kan t.ex. avse frågor med koppling till fysiska personers politiska eller religiösa aktiviteter, uppgifter om att vissa individer har utsatts för diskriminering eller annan kränkande behandling inom en organisations verksamhet eller uppgifter om att en företrädare för en organisation har utövat eller uppmanat till våld. För de registre-

rade som berörs av en sådan behandling innebär det att stödfunktionen behöver behandla personuppgifter om dem som är av en mycket känslig karaktär. Vi bedömer därför att inrättandet av stödfunktionen innebär en ökad risk för den personliga integriteten vid de fördjupade granskningarna, vilket i sin tur ställer högre krav på proportionalitet och lämpliga åtgärder till skydd för den personliga integriteten. Utifrån det utökade behovet av att behandla känsliga personuppgifter som följer av förslagen om inrättande av en stödfunktion bedömer vi att den nuvarande regleringen inte ger ett tillräckligt skydd för personuppgifter vid fördjupade granskningar. Vi anser därmed att förslagen medför krav på ytterligare åtgärder till skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter vid stödfunktionen. Vi ska därför närmare analysera de risker vårt förslag om inrättande av en stödfunktion innebär för den personliga integriteten och utifrån denna analys bedöma vilka särskilda skyddsåtgärder som krävs för att uppfylla dataskyddsförordningens krav på proportionalitet och skydd för personuppgifter.

## 8.7 En ny lag om behandling av personuppgifter bör införas

### 8.7.1 Det behövs en ny lag om behandling av personuppgifter

**Vårt förslag:** Det ska införas en ny lag om behandling av personuppgifter vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism inom dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Den nya lagen ska möjliggöra en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid stödfunktionens utförande av fördjupade granskningar samt säkerställa att dataskyddsförordningens krav på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs vid sådan behandling.

## Integritetsrisker vid fördjupade granskningar

Vid fördjupade granskningar kan det bli nödvändigt att behandla integritetskänsliga personuppgifter om en verksamhets företrädare eller andra personer som i något avseende har deltagit i verksamheten. Som vi tidigare har angett är det svårt att uttala sig om dels hur många verksamheter som kan komma att bli föremål för fördjupade granskningar, dels hur många fysiska personer som kan komma att beröras av sådan behandling. I de ärenden där det uppkommer anledning att närmare utreda om en verksamhet har någon form av koppling till våldsbejakande extremism eller annan antidemokratisk verksamhet kan det dock bli fråga om personuppgiftsbehandling som berör en relativt stor krets registrerade och det kan komma att gälla behandling av integritetskänsliga personuppgifter.

Såväl förslagen till förtydligade demokrativillkor som lämplighetskrav tar i olika utsträckning sikte på en verksamhets företrädares agerande. Vid tillämpningen av de föreslagna demokrativillkoren föreslås begreppet *företrädare* ges en vid betydelse och ska enligt förslagen inte avse endast en organisations legala företrädare, utan även omfatta en bredare krets personer som på ett eller annat sätt företräder en organisation utåt (se SOU 2021:66, avsnitt 4.6). Vid lämplighetsbedömningar omfattas även bl.a. en verksamhets verkställande direktör, styrelseledamöter och andra som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Ägar- och ledningsprövningar tar i regel också direkt sikte på att bedöma fysiska personers lämplighet att bedriva verksamhet. Detta innebär att ett stort antal personer kan komma att omfattas av de fördjupade granskningarna och den övriga verksamheten vid stödfunktionen. Dessa faktorer utgör risker för den personliga integriteten vid de fördjupade granskningar som stödfunktionen kan komma att utföra.

Därutöver kan det komma att bli nödvändigt att behandla personuppgifter om t.ex. medlemmar i en civilsamhällesorganisation eller andra personer som på något sätt har medverkat i en organisations verksamhet. Det kan bl.a. gälla anlitade föreläsare. Hur många personer som kan komma att beröras av en sådan behandling är svårt att uttala sig om. Uppgifterna som kan behöva behandlas vid stödfunktionen kommer i merparten av fallen inte komma från en sökande verksamhet eller den registrerade själv. I stället kan det antas att de flesta personuppgifterna sannolikt kommer att komma till stödfunktionens

kännedom via tredje part, t.ex. beslutsorganen, andra myndigheter, allmänheten eller media. Detta innebär en integritetsrisk.

Även typen av personuppgifter som kan behöva behandlas vid en fördjupad granskning vid stödfunktionen medför en risk för den personliga integriteten vid handläggningen av dessa ärenden. Uppgifter om enskilda som kan uppkomma vid en bedömning av en verksamhets koppling till våldsbejakande extremism är typiskt sett integritetskänsliga. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter om att någon har gjort sig skyldig till eller är misstänkt för brott. Många av de verksamheter som kan komma att förekomma vid stödfunktionen är sådana att redan en uppgift om att en person är medlem eller företrädare är en känslig personuppgift. Behandling av sådana uppgifter kan vidare innebära kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och innebär en risk för intrång i den personliga integriteten. Sammantaget utgör dessa faktorer risker för intrång i den personliga integriteten vid stödfunktionens arbete.

En förutsättning för stödfunktionens verksamhet kommer att vara ett informationsutbyte med dels uppdragsgivande beslutsorgan, dels andra organ varifrån information inhämtas. Detta innebär en risk för integritetsintrång eftersom det finns en risk för att utomstående får del av uppgifterna. Vid överföring av information till och från stödfunktionen kommer det att ställas höga krav på säkerhet

### **Stödfunktionen måste ha förutsättningar att utföra sitt uppdrag**

För att stödfunktionen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna utföra det uppdrag som vi har angett i avsnitt 6.5.1 måste funktionen kunna utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kunna utföra en fördjupad granskning av en verksamhet.

Som vi tidigare har konstaterat innebär en fördjupad granskning att stödfunktionen kommer att behöva utföra behandling av personuppgifter, inklusive behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott samt misstanke om brott. Syftet med inrättandet av stödfunktionen är i förlängningen att offentliga medel inte ska betalas ut till verksamheter som har koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Om stödfunktionen ska kunna uppfylla sitt uppdrag måste de personuppgifter som är relevanta vid en fördjupad granskning kunna behandlas. Det finns därmed tungt

vägande skäl för att stödfunktionen ska ges förutsättningar att utföra den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att kunna genomföra en fördjupad granskning.

### **Införandet av en särskild lag om personuppgiftsbehandling vid fördjupade granskningar ger förutsättningar för att skydda den personliga integriteten**

Behandling av personuppgifter innebär en risk för intrång i den personliga integriteten för de fysiska personer vars uppgifter behandlas. Rätten till personlig integritet är en mänsklig rättighet som skyddas inom både folkrätten och svensk rätt och begränsningar av denna rättighet får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla ändamålet med begränsningen. Stödfunktionens behandling av personuppgifter vid fördjupade granskningar måste därför utföras på ett sätt som säkerställer ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten för de fysiska personer som berörs av behandlingen.

I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens (RF) bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Skyddet mot ett sådant intrång kan endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF).

Med beaktande av den risk för den personliga integriteten som följer av personuppgiftsbehandling har det sedan länge varit en ambition i svensk rätt att särskilt integritetskänslig behandling ska regleras i lag, även om det inte i alla fall strikt sett är nödvändigt utifrån regeringsformens bestämmelser om normgivning. En av orsakerna till denna ambition är att reglering i lag förutsätter en grundlig utredning och en ingående avvägning mellan integritetsintresset och de intressen som talar för personuppgiftsbehandlingen (SOU 2015:39 s. 71 f.). Att reglera viss personuppgiftsbehandling i en särskild lag utgör i sig en form av skydd för personuppgifter och är en möjlig väg för att säkerställa att svensk rätt möter dataskyddsförordningens

krav på proportionalitet och bestämmelser om lämpliga och särskilda skyddsåtgärder.

De beslutsorgan som fördelar offentliga medel i de avseenden som kan bli aktuella vid stödfunktionen, har möjlighet att med stöd av dataskyddsförordningen och kompletterande nationella bestämmelser behandla personuppgifter, inklusive känsliga sådana. Vi har, såvitt avser fördelning av statligt reglerat stöd, också föreslagit kompletterande dataskyddslagstiftning i vårt delbetänkande (se SOU 2021:66). Med beaktande av omfattningen och arten av de personuppgifter som en stödfunktion kan komma att behöva behandla vid en fördjupad granskning anser vi dock att det behövs en särskild reglering av personuppgiftsbehandling för funktionens verksamhet. Förslaget i vårt delbetänkande avser endast behandling av personuppgifter i en verksamhet med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor. Av förslagets syftesbestämmelse kan utläsas att ärendena ska avse fördelning av statligt reglerat stöd. Det är inte denna typ av ärenden som kommer att aktualiseras hos stödfunktionen. Den lag som vi har föreslagit i vårt delbetänkande kan således inte ge skydd åt de uppgifter som kan komma att förekomma vid stödfunktionen. Som angetts ovan är inte heller brottsdatalagen tillämplig. Av den anledningen krävs det en särskild reglering för stödfunktionens personuppgiftsbehandling.

Regleringen bör, med beaktande av den risk för den personliga integriteten som sådan personuppgiftsbehandling innebär, införas i en särskild lag, oavsett om detta är ett formellt krav enligt regeringsformen eller inte. Genom en sådan reglering är det möjligt att anta särskilda bestämmelser såsom bestämmelser om ändamålsbegränsningar, lagringstid och tillgång till personuppgifter som är anpassade för den behandling som är nödvändig inom ramen för just stödfunktionens uppdrag. En särskild lag om behandling av personuppgifter gör det vidare tydligt för de registrerade hur deras personuppgifter får behandlas inom ramen för sådan verksamhet. Även intresset av att skydda de registrerades integritet talar därför för ett införande av en särskild reglering av behandling av personuppgifter. I lagen bör även införas en särskild bestämmelse som reglerar stödfunktionens rätt att utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott och misstanke om brott.

Sammantaget bedömer vi att en ny lag om behandling av personuppgifter vid stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som hanterar frågor om hur verk-



samheter som ansöker om eller tar del av offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer kompletterar och ger förutsättningar för att precisera tillämpningen av dataskyddsförordningens bestämmelser på ett sådant sätt att enskildas personliga integritet skyddas samtidigt som regleringen tydliggör de ramar och begränsningar som ska gälla för beslutsorganens behandling. En sådan reglering skulle även bidra till förutsebarhet och öppenhet på så sätt att de registrerade kan skapa sig en bild av ramarna för stödfunktionens behandling av personuppgifter. Vi bedömer att en sådan reglering säkerställer att den risk för integritetsintrång som följer av behandling av personuppgifter vid stödfunktionens fördjupade granskningar inte går utöver vad som är nödvändigt för att funktionen ska kunna utföra sitt uppdrag.

### 8.7.2 Lagens syfte

**Vårt förslag:** Syftet med den nya lagen är att ge stödfunktionen möjlighet att inom sin verksamhet behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagens dubbla syfte ska framgå direkt av författningstexten.

Vi anser att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som anger lagens syfte. Syftesbestämmelser saknar visserligen eget materiellt innehåll, men kan, enligt vår mening, ändå fylla en viktig funktion eftersom de ger vägledning gällande hur de materiella bestämmelserna i en författning ska tolkas. När det gäller just sektorspecifik dataskyddsreglering är syftet dessutom i regel dubbelt. Dessa författningar syftar dels till att möjliggöra en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid en myndighet eller annat organ, dels till att skydda enskilda mot integritetsintrång. En syftesbestämmelse är ett sätt att på ett tydligt sätt klargöra ett sådant dubbelt syfte (jfr prop. 2014/15:148 s. 29).

Vårt förslag till ny lag om behandling av personuppgifter vid stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid stödfunktionen. Ett av lagens syften

är alltså att säkerställa att stödfunktionen har de rättsliga förutsättningarna för att kunna utföra sådan personuppgiftsbehandling. Genom att detta syfte klargörs direkt i författningstexten tydliggörs även vilken som är den rättsliga grunden för stödfunktionens personuppgiftsbehandling, dvs. uppgiften för stödfunktionen att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

Lagen syftar även till att skydda fysiska personer mot att deras personliga integritet kränks vid utförandet av stödfunktionens uppdrag. Vi bedömer att stödfunktionens uppdrag kommer att medföra en ökad behandling av känsliga personuppgifter. Detta innebär en ökad risk för den personliga integriteten, vilket medför högre krav på dataskydd vid utförandet av stödfunktionens uppdrag. Den nya lagen syftar till att säkerställa en lämplig balans mellan stödfunktionens behov av att kunna behandla personuppgifter vid utförandet av dess uppdrag och skyddet för den personliga integriteten. För att på ett tydligt sätt klargöra lagens dubbla syfte bedömer vi att lagen bör innehålla en syftesbestämmelse.

### 8.7.3 Tillämpningsområde

**Vårt förslag:** Den nya lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet enligt vårt förslag till uppdrag för stödfunktionen i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde bör, enligt vår mening, avgränsas till att gälla inom verksamhet som avser stödfunktionens uppdrag enligt vårt förslag till ändring av förordningen med instruktion för Brå. Genom att knyta lagens tillämpningsområde till stödfunktionens uppdrag blir det tydligt i vilken verksamhet som lagen ska tillämpas. En sådan avgränsning framstår också som lämplig och säkerställer att tillämpningsområdet blir tydligt definierat. Om det är fråga om en verksamhet som bedrivs inom ramen för stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter är lagen tillämplig på all behandling av personuppgifter som kan bli aktuell.

### 8.7.4 Lagen ska komplettera den allmänna dataskyddsförordningen

**Vårt förslag:** Den nya lagen ska innehålla bestämmelser som klargör att den kompletterar dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandlingen av personuppgifter vid stödfunktionen.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt och ska tillämpas av enskilda och myndigheter på samma sätt som om den vore lag antagen av Sveriges riksdag. Förordningen gäller alltså oavsett om det i den föreslagna lagen införs en bestämmelse som hänvisar till den eller inte. Vi anser dock att det bör införas en upplysningsbestämmelse för att tydliggöra att lagen innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. En sådan bestämmelse tydliggör den nya lagens förhållande till förordningen och klargör att lagen inte kan tillämpas fristående, utan ska tillämpas tillsammans med dataskyddsförordningen. Hänvisningen till dataskyddsförordningen föreslås vara dynamisk, vilket innebär att hänvisningen avser förordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse. Denna hänvisningsteknik bedöms som den lämpligaste, eftersom lagen annars kan komma att behöva ändras vid varje eventuell ändring av dataskyddsförordningen. Bestämmelsen bör därför utformas på samma sätt som i andra sektorspecifika lagar som kompletterar dataskyddsförordningen (se t.ex. 3 § domstolsdatalagen [2015:728]).

I svensk rätt har kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen på generell nivå antagits genom dataskyddslagen. Dataskyddslagens bestämmelser är subsidiära i förhållande till annan nationell dataskyddsförordning, dvs. eventuella specialbestämmelser i andra författningar om behandling av personuppgifter ska tillämpas framför de allmänna bestämmelserna i dataskyddslagen. Detta följer direkt av lagen (se 1 kap. 6 § dataskyddslagen). Det behövs därför egentligen inte någon materiell bestämmelse för att specialbestämmelser i den nya lagen ska ges företräde framför de generella bestämmelserna i dataskyddslagen. För att det ska vara tydligt hur den nya lagen förhåller sig till dataskyddslagen föreslår vi dock en bestämmelse som tydliggör att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid stödfunktionens behandling av

personuppgifter, om inte annat följer av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Sådana tydliggörande bestämmelser är även vanligt förekommande i andra registerförfattningar (se t.ex. 4 § domstolsdatalagen).

### 8.7.5 Personuppgiftsansvarig

**Vårt förslag:** Brottsförebyggande rådet ska vara personuppgiftsansvarig.

Begreppet personuppgiftsansvarig är ett centralt begrepp i dataskyddsförordningen, eftersom det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering (artikel 5.2 i dataskyddsförordningen). Med *personuppgiftsansvarig* avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen bestäms av medlemsstaternas nationella rätt, är det möjligt att reglera vem som är personuppgiftsansvarig i lagstiftningen (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen).

För att det ska vara tydligt vem som är personuppgiftsansvarig vid det uppdrag som kontaktpunkt som vi föreslår att stödfunktionen ska ha anser vi att personuppgiftsansvaret bör regleras i den nya lagen. Sådan reglering är möjlig enligt dataskyddsförordningen och gör det enkelt för den registrerade att identifiera vem som är personuppgiftsansvarig för viss behandling. Stödfunktionen är inget självständigt organ utan kommer att vara en del av en annan myndighet. Enligt vårt förslag ska stödfunktionen placeras vid CVE som i dag är en enhet vid Brå. CVE är således inte heller någon egen myndighet. Vi föreslår därför att det i lagen ska framgå att Brå ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som stödfunktionen utför inom ramen för sitt uppdrag som kontaktpunkt.

### 8.7.6 Ändamålen med behandlingen

**Vårt förslag:** Ändamålen för behandling av personuppgifter vid stödfunktionen ska avgränsas till sådan behandling som är nödvändig för stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

Enligt en av dataskyddsförordningens grundläggande principer får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen). Bestämmelser som anger ett visst ändamål för behandling av personuppgifter tydliggör vilken behandling som är tillåten inom en viss verksamhet och begränsar vilken behandling som en personuppgiftsansvarig får utföra. Ändamålsbestämmelser utgör därmed en form av åtgärd till skydd för personuppgifter som bidrar till att säkerställa en laglig och rättvis behandling (jfr artikel 6.2. och 6.3 i dataskyddsförordningen). I de fall en reglering innebär en begränsning av de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter eller av den registrerades rättigheter uppställer dataskyddsförordningen dessutom, när så är relevant, ett krav på reglering av ändamålen med behandlingen (artikel 23.2 a i dataskyddsförordningen). Ändamålsbegränsningar är därför en vanligt förekommande typ av bestämmelse i registerförfattningar (se t.ex. 11–13 §§ utlänningsdatalagen [2016:27]).

Vi anser att även en ny lag om personuppgiftsbehandling inom stödfunktionens verksamhet lämpligen bör innehålla en ändamålsbestämmelse. Genom en sådan bestämmelse tydliggörs för vilket ändamål som personuppgifter får behandlas inom ramen för stödfunktionens verksamhet och stödfunktionens möjlighet att behandla personuppgifter begränsas. En sådan bestämmelse utgör även en precisering av den rättsliga grunden för behandling (jfr skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Enligt vår bedömning bör ändamålen för behandlingen avgränsas till sådan behandling som är nödvändig inom stödfunktionens verksamhet enligt det förslag som vi har lämnat till ändring i instruktionen för Brå, dvs. i dess särskilda funktion som kontaktpunkt mellan myndigheter och andra beslutsorgan (se avsnitt 6.5.1). En sådan avgränsning ger stödfunktionen rätt att utföra behandling av personuppgifter vid sin verksamhet, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att funktionen ska kunna utföra sitt uppdrag som

kontaktpunkt mellan myndigheter och andra beslutsorgan. Genom att uttryckligen knyta ändamålet med behandlingen till vad som är nödvändigt för utförandet av stödfunktionens uppdrag, inskränks stödfunktionens möjligheter att behandla personuppgifter som saknar koppling till verksamheten. En sådan ändamålsbegränsning är därmed snävare än vad som gäller enligt dataskyddslagen (jfr 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Bestämmelsen fungerar vidare som ett förtydligande för de registrerade gällande för vilka ändamål stödfunktionen får behandla personuppgifter inom ramen för sin verksamhet.

En del av stödfunktionens uppdrag kommer enligt vårt förslag att vara att lämna yttranden till beslutsorganen. Yttrandena kommer i många fall att innehålla personuppgifter. För att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag kommer en nödvändig behandling av personuppgifter således att förutsätta överföring av personuppgifter. Överföringen får dock inte gå utöver ändamålet med behandlingen. Denna typ av informationsöverföring sker redan i dag mellan myndigheter och vi förutsätter att det i förekommande fall kommer att tillämpas relevanta och tillräckligt säkra system vid överföringen.

### 8.7.7 Tillgången till personuppgifter

**Vårt förslag:** Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Myndigheten ansvarar för att åtkomsten till personuppgifter kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt.

En fysisk person som utför ett arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende, och som får tillgång till personuppgifter, får som utgångspunkt endast behandla dessa på instruktion från den personuppgiftsansvarige (artikel 29 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte behandlas utöver vad denne har gett instruktion om (artikel 32.4 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige har alltså ett ansvar för att anställda och andra uppdragstagare inte behandlar personuppgifter utöver vad denne har bedömt lämpligt.

Vilken spridning av personuppgifter som en viss behandling innebär har av naturliga skäl stor inverkan på integritetsriskerna med behandlingen. Om personuppgifter sprids ökar risken för att upp-

gifterna kommer att användas på ett sätt som innebär ett intrång i de registrerades personliga integritet. Utgångspunkten är därför att personuppgifter inte ska spridas till fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (jfr artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen).

Att begränsa tillgången till personuppgifter vid fördjupade granskningar är en viktig åtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (jfr artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Vi föreslår därför en bestämmelse i den nya lagen som slår fast att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Som vi tidigare angett föreslår vi att stödfunktionen bör inrättas som en del av CVE. CVE är i dag en del av Brå, som därför har ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen).

Ett vanligt sätt att begränsa tillgången till personuppgifter är behörighetsbegränsningar i de IT- eller handläggningssystem som används vid en myndighet. Detta kan vara ett exempel på en behörighetsbegränsning som kan vara möjlig för stödfunktionen. Stödfunktionen kommer enligt vårt förslag att inrättas under Brå. Brå har förklarat att det inom myndigheten finns system som möjliggör lämpliga behörighetsbegränsningar. Det ankommer på Brå att utforma detta på ett lämpligt sätt som överensstämmer med kraven enligt denna bestämmelse.

Om stödfunktionen inrättas som en enhet under Brå är det av särskild vikt att behörighetsbegränsningarna utformas så att det endast är den personal som arbetar vid stödfunktionen som har tillgång till uppgifterna.

### 8.7.8 Stödfunktionens behandling av känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke ska begränsas

**Vårt förslag:** Stödfunktionen ska få behandla känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och misstanke om brott endast om de har lämnats inom ramen för stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

För att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag kan det bli nödvändigt för funktionen att behandla uppgifter om att fysiska personer misstänks för eller har dömts för brott. Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (i detta betänkande benämnda uppgifter om brott) får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 i dataskyddsförordningen). Eftersom stödfunktionen kommer att vara en del av en myndighet får den därmed med stöd av den generella dataskyddsregleringen behandla uppgifter om brott och misstanke om brott, utan att det regleras särskilt i den nya lagen (se även 3 kap. 8 § dataskyddslagen).

Utöver uppgifter om brott behöver stödfunktionen kunna behandla känsliga personuppgifter i samband med utförandet av sitt uppdrag. Stödfunktionen kan utföra sådan behandling av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift att fördela stöd till det civila samhället (se artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Stödfunktionen har därmed grund för att behandla även känsliga personuppgifter inom ramen för sitt uppdrag som kontaktpunkt, utan att det regleras särskilt i den nya lagen.

Vi anser dock att det bör införas en bestämmelse i den nya lagen som tydliggör att stödfunktionen får behandla känsliga personuppgifter endast om uppgifterna har lämnats inom ramen för dess verksamhet eller i den omfattning som i övrigt är nödvändig för att fullgöra uppdraget som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. En sådan bestämmelse klargör ramarna för stödfunktionens behandling av känsliga personuppgifter och gör det tydligt för de registrerade i vilka fall stödfunktionen får behandla sådana personuppgifter. Eftersom även uppgifter om brott är särskilt integritetskänsliga anser vi att detsamma bör gälla för behandling av sådana personuppgifter. En uppgift om att någon är misstänkt för brott omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Eftersom vi har föreslagit en bestämmelse som bryter sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL bör detta gälla även för uppgifter om att någon är misstänkt för brott.

Genom att i den nya lagen uttryckligen knyta behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott samt misstanke om brott



till stödfunktionens verksamhet klargörs att stödfunktionen inte får behandla sådana uppgifter om de saknar koppling till dess uppdrag. Den nya lagen inskränker i denna del stödfunktionens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter i jämförelse med vad som gäller enligt dataskyddslagen (jfr 3 kap. 3 § dataskyddslagen). Vilka uppgifter som är nödvändiga för utförande av uppdraget avgörs av stödfunktionen från fall till fall.

### 8.7.9 Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar

**Vårt förslag:** Det ska vara förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott och misstanke om brott.

Sökningar som tar sikte på känsliga personuppgifter är av naturliga skäl förknippade med uppenbara risker i integritetshänseende. Vi bedömer därför att det inom stödfunktionens verksamhet inte ska vara tillåtet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott. En sökbegränsning omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter såsom religiös eller politisk tillhörighet. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att identifiera ett urval av individer, t.ex. för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård (jfr prop. 2017/18:254 s. 62 f.).

Utöver känsliga personuppgifter bör förbudet även omfatta uppgifter om brott. Sådana personuppgifter behöver kunna behandlas vid stödfunktionen när den utför sitt uppdrag. Även om dessa uppgifter inte utgör känsliga personuppgifter anser vi att ett urval av personer baserat på uppgifter om brott är särskilt känsligt ur ett integritetshänseende. Vi anser därför att även sådana uppgifter ska omfattas av ett sökförbud. Mot bakgrund av vårt förslag om en bestämmelse som bryter sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL bör detta omfatta även uppgifter om misstanke om brott. Bestämmelsen går i denna del utöver vad som gäller i fråga om sökbegränsningar enligt dataskyddslagen (jfr 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

### 8.7.10 Längsta tid som personuppgifter får behandlas

**Vårt förslag:** Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

En av de grundläggande principerna för dataskydd är principen om lagringsminimering. Enligt denna princip får personuppgifter inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). Samma princip gäller även enligt dataskyddsdirektivet<sup>2</sup> (se artikel 4.1 e i direktivet).

Genom att minimera lagringstiden minskar den risk för den personliga integriteten som en viss behandling av personuppgifter innebär. Bestämmelser som tydliggör hur länge personuppgifter får behandlas inom en verksamhet innebär därmed en form av skyddsåtgärd. Vi anser därför att det bör införas en bestämmelse om längsta tid för personuppgiftsbehandling i den nya lagen.

Stöd till det civila samhället fördelas i olika former och över olika tidsperioder, där t.ex. visst stöd fördelas årligen medan annat stöd kan sträcka sig över en flerårsperiod. Tillstånd att bedriva viss verksamhet kan också meddelas vid olika tidpunkter och tillsyn av tillståndspliktig verksamhet bedrivs löpande. Det är därför svårt att på ett generellt plan uttala sig om hur länge det kan vara nödvändigt att lagra uppgifter som behandlas inom ramen för stödfunktionens verksamhet. Vi bedömer därför att den lämpligaste lösningen är en ändamålsrelaterad bestämmelse om längsta tid för behandling som innebär att ett beslutsorgan inte får behandla personuppgifter längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Behovet av att fortsätta behandla uppgifterna måste därför prövas kontinuerligt. En sådan bestämmelse säkerställer att personuppgifter inte behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt för utförande av stödfunktionens verksamhet enligt vårt förslag till uppdrag i förordningen med instruktion för Brå.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Med undantag från principen för lagringsminimering får personuppgifter dock lagras under längre perioder i den mån personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, eller för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). För att tydliggöra att personuppgifter som utgör en del av en allmän handling får arkiveras föreslår vi därför att det ska anges i bestämmelsen att det som anges gällande längsta tid för behandling av personuppgifter inte hindrar att sådana uppgifter arkiveras i enlighet med gällande arkivlagstiftning. I vilken utsträckning personuppgifter ska gallras i samband med arkivering regleras i det arkivrättsliga regelverket.

Till skillnad från vad som gäller enligt många andra författningar på dataskyddsförordningens område innehåller vårt förslag ingen reglering gällande bevarande och gallring (jfr t.ex. 24 § kustbevakningsdatalagen [2019:429] och 19 § lagen [2016:526] om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel). Vi föreslår i stället en renodlad dataskyddsbestämmelse gällande längsta tid för behandling av personuppgifter i enlighet med vad som gäller på dataskyddsdirektivets område (se t.ex. 2 kap. 17 § brottsdatalagen [2018:1177]). Anledningen är att vi anser att det är lämpligt att skilja mellan arkivrättsliga regler och regler om dataskydd och att de arkivrättsliga begreppen bevara och gallra därför inte bör tas in i bestämmelsen. I stället föreslår vi att bestämmelsen ska utgå från hur länge personuppgifter får behandlas med hänsyn till ändamålet med behandlingen (jfr prop. 2017/18:232 s. 163 ff.). En sådan reglering får även ett vidare tillämpningsområde eftersom begreppet behandling till skillnad från de arkivrättsliga begreppen bevarande och gallring inte endast tar sikte på personuppgifter som förekommer i allmänna handlingar, utan gäller för all behandling av personuppgifter som faller inom lagens tillämpningsområde (se 3 och 10 §§ arkivlagen [1990:782]).

### 8.7.11 Rätt att meddela föreskrifter

**Vårt förslag:** Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter som kompletterar den nya lagen.

De bestämmelser gällande stödfunktionens behandling av personuppgifter vid fördjupade granskningar som är av central betydelse för integritetsskyddet bör anges i den nya lagen. Lagen föreslås tillämpas vid den myndighet där stödfunktionen inordnas. Bestämmelser om myndigheters personuppgiftsbehandling anses normalt falla in under regeringens s.k. restkompetens (8 kap. 7 § RF). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har alltså möjlighet att meddela kompletterande bestämmelser till den föreslagna lagen (jfr prop. 2017/18:105 s. 26). De föreskrifter som regeringen meddelar får dock inte innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten (jfr 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § RF).

För att tydliggöra att kompletterande bestämmelser kan finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter föreslår vi att en upplysning om regeringens normgivningskompetens förs in i lagen.

### 8.7.12 Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer

**Vår bedömning:** Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer i den nya lagen.

Stödfunktionen kan behöva behandla personnummer och i förekommande fall samordningsnummer vid utförandet av uppdraget som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Sådana uppgifter får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (3 kap. 10 § dataskyddslagen). Vi bedömer att denna generella reglering av behandling av personuppgifter och samordningsnummer i dataskyddslagen är tillräcklig för den behandling som stödfunktionen behöver utföra i dess uppdrag som kontaktpunkt. Vår bedömning är därför att det inte finns något behov av särskilda villkor eller skyddsåtgärder för behandling av sådana uppgifter i den föreslagna lagen.

### 8.7.13 Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar rätten att göra invändningar

**Vår bedömning:** Det saknas behov av att begränsa rätten att göra invändningar vid stödfunktionens behandling av personuppgifter.

Vid behandling av personuppgifter som utförs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning har den registrerade rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne. Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna om inte denne kan visa avgörande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter (artikel 21.1. i dataskyddsförordningen). Rätten att göra invändningar innebär att den registrerade har möjlighet att få till stånd en prövning av om viss behandling är tillåten. Medlemsstaterna har möjlighet att begränsa denna rätt och många författningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter innehåller sådana begränsningar (artikel 23.1 i dataskyddsförordningen; se t.ex. 3 kap. 3 § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 5 § studie-stödsdatalagen [2009:287]). Det huvudsakliga motivet till att ett flertal registerförfattningar innehåller reglering som begränsar rätten att göra invändningar är att det har ansetts vara av stor betydelse att personuppgifter får behandlas i myndigheternas verksamheter oberoende av den registrerades inställning.

Den personuppgiftsbehandling som stödfunktionen utför för att fullgöra uppdraget att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan genomförs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i organets myndighetsutövning. Detta innebär att dataskyddsförordningens bestämmelse om rätten att göra invändningar gäller vid behandling av personuppgifter som utförs i enlighet med den nya lagen.

Enligt vår bedömning finns det ett behov för stödfunktionen att kunna behandla personuppgifter vid utförande av uppdraget som kontaktpunkt oberoende av den registrerades inställning. Det kan antas att merparten av granskningarna kommer att innebära att det är nödvändigt att utföra sådan personuppgiftsbehandling som den registrerade kan ha ett tydligt intresse av att invända mot. Som

exempel på sådana uppgifter kan nämnas uppgifter om att en företrädare för en organisation är misstänkt för brott, uppgifter om att en företrädare har kränkt enskilds grundläggande fri- och rättigheter eller att det har kommit fram uppgifter om att en företrädare har samröre med en organisation som motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

För att stödfunktionen ska kunna genomföra den behandling som är nödvändig för utförande av uppdraget som kontaktpunkt är det viktigt att funktionen har möjlighet att utföra nödvändig behandling av personuppgifter trots invändningar från den registrerade. Vi bedömer, mot bakgrund av syftet med stödfunktionen, att funktionen i sådana fall närmast undantagslöst skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet (jfr prop. 2017/18:254 s. 45). Stödfunktionen kan i sådana fall direkt med stöd av dataskyddsförordningen fortsatt behandla de aktuella personuppgifterna trots invändningar från den registrerade. Vi anser därför att det saknas tillräckliga skäl för att föreslå en bestämmelse som begränsar den registrerades rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter vid utförande av stödfunktionens uppdrag som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter.

## 8.8 Beslutsorganens behandling

**Vår bedömning:** Beslutsorganen får behandla personuppgifter med stöd av respektive dataskyddslagstiftning.

Stödfunktionen kommer att lämna yttranden till beslutsorganen. Utifrån vad som framkommit under de fördjupade granskningarna kan dessa yttranden komma att innehålla personuppgifter. Det kan även vara fråga om såväl känsliga personuppgifter som uppgifter om brott. Vi har ovan redogjort för den dataskyddslagstiftning som är tillämplig avseende de beslutsorgan som kommer att ta del av stödfunktionens fördjupade granskningar. Enligt vår bedömning har beslutsorganen rätt att behandla de personuppgifter som kan förmedlas av de fördjupade granskningarna med stöd av sin befintliga dataskyddslagstiftning. Även såvitt avser känsliga personuppgifter

och uppgifter om brott samt misstanke om brott får de behandlas på samma grunder som angetts för stödfunktionen ovan (se avsnitt 8.4.1 och 8.4.2).





## 9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Vårt förslag:** De föreslagna regleringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Våra förslag har samband med de förslag som har lämnats i betänkandena *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18), *En arvsfond i takt med tiden* (SOU 2018:70) respektive *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35), *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64) samt vårt delbetänkande *Rätt mottagare – demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66). Det kan därför finnas skäl att samordna ikraftträdandet av de förslag som nu lämnas med nyss nämnda förslag. Med hänsyn till den tid som behövs för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen bör dock de av oss föreslagna regleringarna tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2023. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte för den föreslagna regleringen.



# 10 Konsekvenser

## 10.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa vilka konsekvenser våra förslag kan få i vissa angivna avseenden. Enligt våra direktiv ska vi vidare redovisa verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser av de förslag som vi lämnar. Därutöver ska vi särskilt beskriva förslagets konsekvenser för den personliga integriteten och säkerställa att förslagen är förenliga med regeringsformen, Europakonventionen<sup>1</sup> och barnkonventionen<sup>2</sup>. Om kostnader för det allmänna förväntas ska förslag till finansiering lämnas.

I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av våra förslag. Vi redogör först för förslagets konsekvenser för det allmänna och därefter följer en analys av konsekvenserna för enskilda. Vi bedömer att ett inrättande av en ny stödfunktion kommer att innebära utökade kostnader för det allmänna och vi lämnar därför förslag till finansiering av våra förslag.

## 10.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

### 10.2.1 Kostnader för ett inrättande av en ny stödfunktion

**Vår bedömning:** Förslagen bedöms leda till kostnadsökningar för det allmänna. Det är svårt att med säkerhet bedöma hur omfattande stödfunktionens verksamhet med fördjupade granskningar kommer att bli. Detta utgör en av flera osäkerhetsvariabler i våra uppskattningar. Utifrån tillgängligt underlag bedömer vi dock att ett inrättande av en stödfunktion i enlighet med våra förslag skulle medföra en årlig kostnad om i vart fall cirka 28 miljoner kronor från och med år 2023.

<sup>1</sup> Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>2</sup> Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

## Utgångspunkter för vår uppskattning av kostnaderna för ett genomförande av våra förslag

Vi föreslår att det ska inrättas en ny stödfunktion som ska fungera som en central kontaktpunkt i frågor som gäller verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som ansöker om eller tar del av offentliga medel för sin finansiering. Inom ramen för sitt uppdrag ska funktionen bistå beslutsorganen med fördjupade granskningar av enskilda verksamheter i ärenden där det finns anledning att anta att en verksamhet har kopplingar till sådana miljöer (se avsnitt 6.4.2 och 6.5.1). Ett inrättande av en stödfunktion i enlighet med våra förslag innebär ett tillskapande av ett nytt myndighetsuppdrag inom ramen för Center mot våldsbejakande extremism (CVE) och ett genomförande av våra förslag skulle innebära kostnader för det allmänna. Vi ska därför redovisa en beräkning av de förväntade kostnaderna för att genomföra förslagen.

CVE är i dag en del av Brottsförebyggande rådet (Brå). Vi har tidigare redogjort för varför vi anser att det finns skäl att överväga om centrets verksamhet ska skiljas från Brå:s verksamhet och bilda en egen myndighet (se avsnitt 6.5.3). Oaktat bedömningen av frågan om centret bör bli en egen myndighet eller inte, anser vi dock att stödfunktionen bör placeras vid CVE. Vi har inte utrymme att, inom ramen för vårt uppdrag, genomföra en total utredning och beräkning av kostnaderna för ett inrättande av CVE som en självständig myndighet. Den beräkning av kostnaderna för ett inrättande av en ny stödfunktion som vi redogör för nedan utgår därför från en placering inom ramen för Brå. Vi bedömer dock att beräkningen av stödfunktionens kostnader i vissa delar i stort sett är oberoende av funktionens placering, t.ex. kostnader för löner och övriga personalkostnader. Vår beräkning av overheadkostnader för en ny stödfunktion inom ramen för Brå inkluderar vidare lokalkostnader baserade på myndighetens nuvarande lokalisering i Stockholm, inklusive vissa kostnader för ombyggnation och annan anpassning av befintliga lokaler. Vi bedömer därför att funktionens overheadkostnader i vart fall inte kan antas bli markant högre om CVE skulle bli en egen myndighet.

Vi har i avsnitt 6.4.8 uppskattat omfattningen av stödfunktionens verksamhet och denna ligger till grund för våra bedömningar nedan.

## Uppskattade kostnader för ett inrättande av en ny stödfunktion

Vi har i avsnitt 6.4.8 bedömt att ett inrättande av en stödfunktion i enlighet med våra förslag förutsätter en verksamhet motsvarande 15 årsarbetskrafter. Som vi har redogjort för är denna uppskattning dock baserad på ett antal antaganden om dels hur många fördjupade granskningar som årligen kommer att utföras vid funktionen, dels hur omfattande dessa granskningar kan förväntas bli. Den kostnadsuppskattning som följer av beräkningarna nedan utgår från en bemanning på femton årsarbetskrafter från och med år 2023 (tabell 10.1). Beräkningarna avser åren 2023 till 2025. Det kan därefter bli aktuellt att utöka verksamheten utifrån antalet fördjupade granskningar som begärs och omfattningen av dessa. Detta är dock svårt att uppskatta i nuläget och får avgöras när verksamheten har etablerats och varit i gång under en tid.

De uppskattade kostnaderna har tagits fram utifrån kostnadsunderlag som vi har hämtat in från Brå. Uppskattningen av lönekostnaderna har tagits fram utifrån den kravprofil som vi har identifierat för stödfunktionen (se avsnitt 6.4.1). I de uppskattade lönekostnaderna ingår en årlig uppräknings motsvarande två procent för att kompensera för den årliga lönerevisionen samt lönkostnadspåslag. I verksamhetskostnader ingår uppskattade kostnader för övriga personalkostnader, resekostnader, köp av tjänster och övriga tjänster.

I de uppskattade overheadkostnaderna ingår kostnader för bl.a. lokaler, investeringar i utrustning, förändringar i befintliga IT-system samt uppstartkostnader för verksamheten. Över tid kommer overheadkostnaderna delvis övergå från kostnader för en uppstart av verksamheten till kostnader av förvaltande karaktär. Brå:s befintliga lokalytor i kvadratmeter bedöms inte behöva utökas för att kunna inhysa den nya verksamheten. Beroende på hur omfattande stödfunktionens verksamhet blir kan det dock komma att krävas viss ombyggnation av de befintliga lokalerna, vilket innebär en engångskostnad samtidigt som myndigheten mer effektivt nyttjar befintliga lokaler och får en bättre kostnadseffektivitet per kvadratmeter.

**Tabell 10.1 Uppskattning av stödfunktionens kostnader i miljoner kronor utifrån en bemanning motsvarande femton årsarbetskrafter**

Budget	2023	2024	2025
Lönekostnader	13,8	14,1	14,4
Verksamhetskostnader	3,0	3,0	3,1
Overheadkostnader	11,2	11,2	11,2
<b>Summa</b>	<b>28</b>	<b>28,3</b>	<b>28,7</b>

## 10.2.2 Finansiering av den nya stödfunktionen

**Vårt förslag:** Kostnaderna för inrättandet av en stödfunktion inom ramen för CVE bör täckas genom ökade anslag för Brottsförebyggande rådet. Denna kostnad kommer förutsätta att medeltas av reformutrymmet, vilket är motiverat med hänsyn till vikten av att förhindra att offentliga medel utnyttjas för att finansiera verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

Vi bedömer att våra förslag kommer att medföra kostnader för det allmänna och vi ska därför lämna förslag till hur dessa ska finansieras. Våra förslag innebär ett utökat uppdrag för CVE som i dag är en enhet inom Brå. Ett inrättande av en ny stödfunktionen i enlighet med våra förslag ryms inte inom centrets befintliga ekonomiska ramar utan förutsätter, enligt vår bedömning, ökade anslag för verksamheten.

Våra förslag innebär inte någon minskning av det allmännas intäkter, men stödfunktionen kommer inte heller att generera några intäkter för staten. Enligt våra förslag ska den nya stödfunktionen vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan samt bistå dessa med fördjupade granskningar av verksamheter. Syftet med att inrätta stödfunktionen är att säkerställa att offentliga medel inte fördelas till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Detta bedöms dock främst medföra att offentliga medel fördelas till berättigade verksamheter och således inte någon större påverkan på den faktiska fördelningen av offentliga medel. Stödfunktionens uppdrag kan därför inte finansieras genom detta. Inte heller på något annat sätt bedöms stödfunktionen kunna finansieras inom befintliga ramar. Vi

anser därför att ett inrättande av stödfunktionen kräver ett nyttjande av reformutrymmet.

Det huvudsakliga syftet med våra förslag är att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Åtgärder i syfte att förhindra att offentliga medel betalas ut till organisationer som sprider ett våldsbejakande budskap ligger i linje med de politiska överenskommelserna om åtgärder mot terrorism samt riksdagens tillkännagivanden om att inga offentliga medel ska betalas ut till verksamheter som inte lever upp till grundläggande demokratiska värderingar. Enligt riksdagens tillkännagivanden ska regeringen utarbeta en strategi för att säkerställa att verksamheter som riskerar att stödja radikalisering, våldsbejakande extremism eller terrorism inte tilldelas statliga eller kommunala medel. Riksdagen har vidare framhållit att det bör utvecklas metoder och redskap för att identifiera verksamheter som inte bör få stöd från det allmänna, eftersom de inte lever upp till grundläggande demokrativärderingar. Våra förslag ligger i linje med dessa mål och är en viktig del i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vi anser därför att det är fråga om prioriterade reformer och att det är motiverat att finansiera ett inrättande av en stödfunktion genom reformutrymmet och statsbudgeten som helhet.

### 10.3 Konsekvenser för Brottsförebyggande rådet

**Vår bedömning:** Förslagen bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för Brottsförebyggande rådet.

Enligt vårt förslag ska stödfunktionen i första hand placeras vid CVE som är en enhet vid Brå. Stödfunktionens uppdrag kommer att innebära en utökning av såväl verksamheten som personalen vid CVE och således också inom Brå. Vi har ovan bedömt vad detta kommer att medföra för konsekvenser i form av kostnader. Vi bedömer också att våra förslag till reglering av stödfunktionens uppdrag, sekretessreglering och lag om personuppgiftsbehandling kommer att förtydliga stödfunktionens uppdrag i förhållande till övriga delar av Brå. I övrigt bedömer vi att en placering av stödfunktionen vid CVE inte kommer att medföra några särskilda konsekvenser för vare sig CVE eller Brå.

## 10.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

**Vår bedömning:** Förslagen innebär inte några ökade kostnader eller minskade intäkter för kommuner och regioner och påverkar inte heller den kommunala självstyrelsen. Däremot kan förslagen antas leda till vissa kostnadsbesparingar för de kommuner och regioner som väljer att remittera ärenden till den nya stödfunktionen.

Utformningen av den kommunala bidragsgivningen till civilsamhället är en fråga för de enskilda kommunerna eller regionerna och mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen brukar de statliga utredningarna inte beröra denna bidragsgivning. Våra förslag påverkar inte i någon del utformningen av den kommunala bidragsgivningen till civilsamhället. Kommuner och regioner ska dock enligt förslagen kunna vända sig till stödfunktionen för att få bistånd med fördjupade granskningar av verksamheter. Enligt vår bedömning kommer det såvitt gäller ärenden om stöd till civilsamhället primärt bli aktuellt för de kommuner och regioner som har valt att uppställa demokrati-villkor inom sin bidragsgivning. För kommunernas del kan det även bli aktuellt att söka funktionens stöd i ärenden om t.ex. godkännande eller tillsyn över enskilda verksamheter enligt skollagen. Granskningar av om en verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska verksamheter är i många fall tids- och resurskrävande. Om sådana granskningar utförs av en statlig aktör, som vi föreslår, kan det därför förväntas innebära kostnadsbesparingar för de kommuner och regioner som väljer att remittera ärenden till stödfunktionen.

Det kommer att vara frivilligt för beslutsorganen att vända sig till stödfunktionen och det är upp till varje beslutsorgan att avgöra om det finns skäl att söka funktionens stöd. Det skulle kunna argumenteras för att resultatet av en fördjupad granskning vid stödfunktionen i många ärenden kan komma att utgöra en avgörande del av utredningen och att stödfunktionens yttrande därför skulle få en sådan betydelse att det riskerar att inskränka den kommunala självstyrelsen. Stödfunktionen ska dock inte överta något beslutsfattande i de ärenden som remitteras till funktionen, utan endast bistå med granskningar av verksamheter. De uppgifter som kommer fram vid en sådan granskning ska sammanställas i ett yttrande som lämnas till beslutsorganet. Det är sedan upp till berört beslutsorgan att, tillsammans



med övrig utredning i ärendet, bedöma de uppgifter som kommit fram vid den fördjupade granskningen och utifrån det samlade underlaget fatta ett beslut i ärendet. Vi bedömer därför att våra förslag är konstruerade så att de inte påverkar den kommunala självstyrelsen.

Verksamheten vid den nya stödfunktionen ska, enligt vårt förslag, finansieras med statliga medel. Enligt vår bedömning kommer förslagen därför inte att innebära ökade kostnader eller minskade intäkter för kommuner och regioner.

## 10.5 Konsekvenser för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism

**Vår bedömning:** Ett inrättande av en ny stödfunktion förväntas få positiva konsekvenser för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, eftersom förslagen bidrar till att förhindra att verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer tar del av offentliga medel för sin finansiering. Förslagen bidrar vidare till det brottsförebyggande arbetet och minskad brottslighet.

Syftet med vårt förslag om att inrätta en ny stödfunktion är att åstadkomma en mer effektiv kontroll vid tilldelningen av offentliga medel för att motverka att sådana medel utnyttjas för att finansiera verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Avsikten är att funktionen ska bistå beslutsorganen med fördjupade granskningar och på detta sätt åstadkomma en mer effektiv granskning för att förhindra att offentliga medel fördelas i strid med framför allt demokrativillkor och lämplighetskrav vid ägar- och ledningsprövningar. Att ett beslutsorgan bedömer att en verksamhet, på grund av kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer, inte uppfyller ett demokrativillkor eller ett lämplighetskrav är inte synonymt med att det har förekommit brottslighet inom verksamheten. Det är inte i sig en brottslig handling att ansöka om en offentlig förmån som man inte uppfyller villkoren för och förslaget till stödfunktionens uppdrag har inte utformats utifrån ett uttalat brottsförebyggande syfte, utan avser främst att bidra till en ökad kontroll av att offentliga medel betalas ut i enlighet med gällande villkor. Våra förslag kan

dock förväntas få positiva effekter för såväl det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism som det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten.

Vi föreslår att den nya stödfunktionen, på initiativ av beslutsorganen, ska utföra fördjupade granskningar av enskilda verksamheter. Ansvaret för att granska frågor om en verksamhets kopplingar till extremistmiljöer ligger på handläggande beslutsorgan och det finns i dag inte någon central funktion som har i uppdrag att bistå organen vid sådana granskningar. Beredskapen för att utreda frågor om en verksamhets kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer varierar från beslutsorgan till beslutsorgan, men i många fall saknar organen den kompetens som krävs för att på ett effektivt sätt granska sådana kopplingar. Mot bakgrund av att många beslutsorgan saknar tillräcklig kompetens om dessa miljöer anser vi att det finns anledning att anta att frågor om verksamheters kopplingar till extremistmiljöer i dag inte granskas i den omfattning som egentligen är påkallad. Syftet med våra förslag om en ny stödfunktion är att möta detta behov. Ett inrättande av en ny stödfunktion kan därför förväntas medföra en viss ökad granskning av frågor om verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som tar del av offentliga medel för sin finansiering. Med rätt kompetens och verktyg bedömer vi att stödfunktionens arbete kan bidra till att verksamheters kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer kan klarläggas i större omfattning än vad som sker i dag. Förslagen syftar till att underlätta handläggningen vid beslutsorganen och våra förslag kan förväntas bidra till att beslutsorganen får tillgång till ett fullgott beslutsunderlag för att kunna bedöma om en verksamhet uppfyller kraven för att tilldelas offentliga medel. Detta kan, enligt vår bedömning, förväntas motverka och förhindra att offentliga medel utnyttjas av verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer och stärka rättssäkerheten vid prövningen av dessa ärenden.

Om verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer tilldelas offentliga medel kan det bidra till såväl en ökad radikaliserings som tillväxt inom dessa miljöer. Att minska det ekonomiska handlingsutrymmet för dessa verksamheter genom att förhindra att de tar del av offentliga medel kan därför förväntas hämma radikaliserings och tillväxten inom antidemo-

kratiska miljöer. Inom de våldsbejakande extremistmiljöerna förespråkas samhällsförändring genom våld. Hotet från våldsbejakande extremism är mer komplext än endast en risk för våldsdåd och innefattar även annan typ av författningshotande verksamhet, såsom systematiska hot och trakasserier mot politiker, journalister och myndighetsföreträdare i syfte att påverka deras yrkesutövning. Våldsbejakande extremism utgör alltså även ett hot mot demokratiska funktioner och insatser som motverkar tillväxten av dessa miljöer kan därför förväntas skydda det svenska demokratiska styrelseskicket. Verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer är ofta brottsaktiva. En minskad tillväxt inom dessa miljöer kan därför även förväntas få brottsförebyggande effekter och på sikt minska brottsligheten.

## 10.6 Konsekvenser för tilltron i samhället

**Vår bedömning:** Förslagen bidrar till en ökad tilltro till det allmänna och de sektorer som tar emot offentliga medel.

Enligt vår analys kommer de ärenden som remitteras till stödfunktionen för fördjupad granskning huvudsakligen att gälla ärenden om offentligt stöd till civilsamhället och ärenden om ägar- och ledningsprövningar för enskilda verksamheter inom välfärdssektorn. För att upprätthålla legitimiteten för offentlig finansiering av sådana verksamheter är det nödvändigt att enskilda kan vara förvissade om att systemen fungerar effektivt och att medlen fördelas till dem de är avsedda för. Det är därför viktigt att det sker en tillräcklig kontroll av att de verksamheter som tilldelas offentliga medel uppfyller villkoren för att beviljas sådana medel. Vi menar att våra förslag kommer att leda till en ökad tilltro och legitimitet för offentlig finansiering av dessa verksamheter, eftersom förslagen bidrar till att förhindra att medel ur dessa system utnyttjas för att finansiera verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

Vi är dock medvetna om att förslag som innebär en ökad kontroll av enskilda verksamheter även kan uppfattas som en avsaknad av tillit gentemot dessa, vilket i sin tur kan upplevas som ett underminerande av de insatser som utförs inom dessa verksamheter. Detta är särskilt allvarligt om det uppfattas som en misstro som riktas mot vissa delar

av samhället. I våra kontakter med framför allt representanter för civilsamhällets organisationer har det getts uttryck för en oro gällande en ökad offentlig kontroll av det civila samhället och vilka effekter en sådan utveckling kan få i längden. Denna oro har uttryckts inte minst av representanter för organisationer som företräder organisationer bildade på etnisk grund eller med en religiös inriktning. Flera organisationer har poängterat att det inom civilsamhället bedrivs ett eget arbete för att stärka demokratin och att många organisationer arbetar aktivt för att motverka förekomsten av våldsbejakande eller antidemokratiska budskap bland medlemsorganisationer, t.ex. genom att ställa vissa krav för medlemskap och ta fram kvalitetskoder genom värdegrundsarbete.

Ett fritt och självständigt civilsamhälle med en mångfald av organisationer, verksamheter och röster är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Offentligt stöd till det civila samhället fördelas i syfte att säkra existensen av ett självständigt civilsamhälle och med beaktande av den samhällsnytta som organisationerna bidrar med. Mot denna bakgrund anser vi att åtgärder som innebär offentlig kontroll av civilsamhället endast bör vidtas efter noggranna överväganden och med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen och svenska konventionsåtaganden. Den absoluta merparten av de civilsamhällesorganisationer som tar emot offentligt stöd bedriver seriösa verksamheter som utgör viktiga komponenter i en levande svensk demokrati. Förekomsten av organisationer med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer som tar del av sådana medel för sin finansiering är dock ett allvarligt problem. Det är oacceptabelt när det förtroende som präglar den offentliga bidragsgivningen till civilsamhället inte respekteras, utan tvärtom utnyttjas för våldsbejakande och antidemokratiska budskap. Detta riskerar att underminera de offentliga stöden till civilsamhället i allmänhet och leda till en minskad legitimitet för systemet som helhet.

Detsamma gäller vid ett utnyttjande av välfärdssystemen där privata företag, föreningar och stiftelser ingår som en del i upplägget. De allra flesta privata aktörer inom välfärdssektorn är seriösa och gör en uppskattad och viktig samhällsinsats som en del av välfärden. Att aktörer med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer tar del av välfärdssystemen för sin finansiering riskerar dock att underminera de seriösa aktörernas förut-

sättningar att verka och kan leda till att allmänhetens tilltro till välfärdssystemen som helhet minskar. Åtgärder i syfte att förhindra ett sådant utnyttjande av välfärdssystemen är därför viktiga för att kunna bibehålla en modell där privata aktörer kan bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Ett inrättande av en ny stödfunktion i enlighet med våra förslag kan därför, enligt vår mening, förväntas leda till en ökad tilltro till den offentliga bidragsgivningen till civilsamhället och legitimiteten för privata aktörer inom den skattefinansierade välfärdssektorn.

## 10.7 Konsekvenser för enskilda

### 10.7.1 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

**Vår bedömning:** Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för kostnaderna eller intäkterna för företag eller andra enskilda.

Enligt den nuvarande ordningen är det upp till varje beslutsorgan att vidta de utredningsåtgärder som organet bedömer vara nödvändiga för att granska om en viss verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Sådana utredningar kan utföras av beslutsorganen, men det förekommer även att organen anlitar externa konsulter för att genomföra granskningar av enskilda verksamheter. Genom inrättande av en stödfunktion i enlighet med våra förslag kommer behovet av att anlita externa konsulter för att utföra sådana granskningar att minska. Att beslutsorganen anlitar externa konsulter för sådana uppdrag har dock inte varit vanligt förekommande, utan har enligt vad vi har kunnat utröna endast skett vid enstaka tillfällen vid framför allt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Vi bedömer därför att våra förslag inte får några nämnbara konsekvenser för kostnaderna eller intäkterna för företag eller andra enskilda. Våra förslag innebär inte i någon del en ändring av nivån av de offentliga medel som i dag fördelas till enskilda verksamheter inom t.ex. civilsamhället eller välfärdssektorn. Förslagen bedöms inte heller i övrigt medföra några kostnader för enskilda.

## 10.7.2 Konsekvenser för den personliga integriteten

**Vår bedömning:** Den risk för ökat integritetsintrång som ett inrättande av en stödfunktion kan medföra är acceptabel i förhållande till samhällsintresset av att förhindra att offentliga medel utnyttjas av verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska verksamheter. Risken för intrång i den personliga integriteten motverkas av en rad förslag i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten inom ramen för stödfunktionens verksamhet.

Våra förslag om att inrätta en ny stödfunktion innebär en viss ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet genom att fler uppgifter om enskilda kan komma att samlas in och lämnas mellan myndigheter. Vi har därför löpande beaktat konsekvenserna för den personliga integriteten och förslagen i detta betänkande har begränsats till vad vi har bedömt som nödvändigt för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag. Förslagen innebär inte i sig några nya krav på enskilda verksamheter som tar del av offentliga medel eller utökade möjligheter till kontroll av sådana verksamheter. De fördjupade granskningar som ska utföras av stödfunktionen ska utföras utifrån befintliga villkor, t.ex. demokrativillkor för stöd till civilsamhället. Skillnaden är att dessa granskningar i dag utförs av respektive beslutsorgan, utan tydlig möjlighet att söka stöd vid genomförandet av sådana granskningar.

Fördjupade granskningar ska utföras på initiativ av ett beslutsorgan i ärenden där organet anser att det finns anledning att anta att en verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Stödfunktionen kommer alltså endast utföra fördjupade granskningar av enskilda verksamheter i ärenden där ansvarigt beslutsorgan har bedömt att en sådan granskning behövs. Vi lämnar inte några förslag som innebär att stödfunktionen ska få i uppdrag att på eget initiativ utreda verksamheter. Det är inte fråga om att stödfunktionen ska bedriva någon verksamhet med uppdrag att utreda och beivra brott, utan de fördjupade granskningar som ska utföras av funktionen utgör en form av utredningsåtgärd inom ramen för förvaltningsrättsliga ärenden. Enligt vår bedömning kommer funktionen till största del kunna inhämta nödvändiga uppgifter för en

fördjupad granskning via öppna källor och en god samverkan med externa parter.

Förslagen förutsätter dock att stödfunktionen har rättsliga förutsättningar för att utföra nödvändig behandling av personuppgifter. Utifrån det underliggande syftet med att inrätta en stödfunktion och utifrån våra förslag om funktionens uppdrag bedömer vi att det är troligt att stödfunktionen kommer behöva utföra en relativt omfattande behandling av personuppgifter och att en stor del av dessa uppgifter kommer att vara känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter som avslöjar politiska åsikter alternativt religiös eller filosofisk övertygelse. Funktionen behöver även kunna behandla uppgifter om att fysiska personer är misstänkta eller dömda för brott. Dessa omständigheter utgör uppenbara risker ur integritetshänseende och vi lämnar därför en rad förslag i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten inom ramen för stödfunktionens verksamhet.

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt utgör en viktig del av det nationella skyddet för personuppgifter. Förslaget om en ny bestämmelse om sekretess för uppgifter i stödfunktionens verksamhet innebär därmed en förstärkning av skyddet för den personliga integriteten. Den föreslagna sekretessbestämmelsen innebär en begränsning av allmänhetens möjlighet till insyn i beslutsorganens handläggning av dessa ärenden till förmån för skyddet för bl.a. den personliga integriteten. Bestämmelsen minskar därigenom risken för spridning av sådana integritetskänsliga uppgifter som kan förekomma inom stödfunktionens verksamhet. Förslaget har därmed tydligt integritetshöjande effekter.

Vi har även föreslagit en ny sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda i verksamheter som syftar till att förebygga eller beivra brott i vissa fall kan lämnas till stödfunktionen, utan hinder av sekretess. Utgångspunkten är att ett tillfredsställande integritetsskydd för information som hanteras av en myndighet förutsätter att sekretesskyddade uppgifter inte vidarebefordras utanför den verksamhet där de har inhämtats. Sekretessbrytande bestämmelser utgör ett avsteg från denna huvudregel och sådana bestämmelser innebär i sig en risk för integritetsintrång. Det förslag som vi lämnar innehåller därför begränsningar i flera avseenden som syftar till att tillgodose att en balans uppnås mellan det allmänna intresset av att förhindra att offentliga medel utnyttjas för att sprida våldsbejakande och antidemokratiska

budskap och skyddet för den personliga integriteten. Bestämmelsen har utformats utifrån en avvägning mellan det allmänna intresset av att förhindra att offentliga medel betalas ut till verksamheter som har kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer och risken för intrång i den personliga integriteten. Vårt förslag till en sekretessbrytande bestämmelse kommer sannolikt att innebära ett visst ökat uppgiftslämnande från brottsbekämpande myndigheter. Detta kan förväntas leda till ett mer effektivt arbete för att förhindra att offentliga medel utnyttjas för att finansiera våldsbejakande extremism. Med hänsyn till de vinster för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism som ett sådant utbyte av sekretesskyddade uppgifter skulle innebära bedömer vi att den ökade risken för integritetsintrång kan godtas.

Genom förslaget till en ny lag om personuppgiftsbehandling möjliggörs en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid stödfunktionen samtidigt som det säkerställs att dataskyddsförordningens<sup>3</sup> krav på lämpliga och särskilda åtgärder till skydd för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs vid sådan behandling. En lag som innebär att en myndighet ges möjligheter att behandla personuppgifter utöver vad som följer av dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) innebär en risk för den personliga integriteten. Våra förslag i denna del innebär dock ingen egentlig ökning av stödfunktionens möjligheter att behandla personuppgifter utöver vad som gäller enligt dataskyddsförordningen. Lagförslaget innebär i stort ett tydliggörande av tillämpningen av den generella dataskyddsregleringen inom funktionens verksamhet, utifrån våra förslag gällande formuleringen av funktionens uppdrag och uppgifter. Lagen tydliggör ramarna för den behandling av personuppgifter som stödfunktionen får genomföra vid fullgörandet av sitt uppdrag, bl.a. när det gäller ändamålen med behandlingen, tillgången till personuppgifter och längsta tid för behandling. Införandet av en specifik reglering av personuppgiftsbehandling som tydliggör om och på vilket sätt en personuppgiftsansvarig får behandla personuppgifter kan i sig ses som en integritetshöjande åtgärd, eftersom det blir tydligt för enskilda vilka uppgifter som får behandlas och på vilka grunder.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).



Detta innebär utökade möjligheter för enskilda att tillvarata sina rättigheter vid sådan behandling.

Lagförslaget innebär i flera delar en begränsning av stödfunktionens möjligheter att utföra behandling av personuppgifter, eftersom förslaget bl.a. begränsar funktionens behandling av känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott och uppgifter om misstanke om brott samt vilka sökningar som funktionen får utföra vid en sökning i personuppgifter. Förslaget har i dessa delar en integritetsskyddande effekt och förhindrar t.ex. att beslutsorganen utför sökningar i syfte att få fram ett urval av personer baserat på religiös övertygelse eller etniskt ursprung. Sammantaget innebär förslaget till en ny lag om personuppgiftsbehandling ett förstärkt skydd för den personliga integriteten inom stödfunktionens verksamhet.

## 10.8 Övriga konsekvenser

**Vår bedömning:** Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser.

Ett inrättande av en ny stödfunktion kommer att innebära ett visst behov av arbetskraft. Utifrån vår uppskattning gällande omfattningen av stödfunktionens verksamhet är behovet dock inte så stort att det bedöms få några särskilda effekter för sysselsättningen. Förslagen bedöms inte påverka offentlig service i olika delar av landet. Inte heller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag bör påverkas av förslagen. Förslagen förväntas inte heller få några konsekvenser för jämställdheten, integrationen eller miljön. Enligt vår bedömning kommer förslagen, utöver vad som angetts i detta kapitel, inte att få några andra konsekvenser som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Vi har i utformningen av förslagen tagit hänsyn till regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen, Sveriges internationella åtaganden samt de åtaganden som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Vi bedömer att förslagen är förenliga med dessa.



# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslaget till lag (2023:000) om viss personuppgiftsbehandling vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism

### Lagens syfte

#### 1 §

*Syftet med denna lag är att ge nationellt centrum mot våldsbejakande extremism möjlighet att inom dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan, behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.*

Paragrafen klargör det övergripande syftet med lagen. Överväganden finns i avsnitt 8.7.2.

Syftet med lagen är dubbelt. Den syftar för det första till att göra det möjligt för nationellt centrum mot våldsbejakande extremism (CVE) att inom dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Uppdraget för CVE regleras närmare i förordning (2016:1201) med instruktion för Brå.

För det andra syftar lagen till att skydda människor, dvs. fysiska personer, mot att deras personliga integritet kränks vid CVE:s behandling av personuppgifter i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. I detta ligger att lagen syftar till att säkerställa en lämplig balans mellan centrumets behov av att kunna behandla personuppgifter inom ramen för sitt uppdrag och skyddet för den personliga integriteten.

## Lagens tillämpningsområde

### 2 §

*Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.*

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Överväganden finns i avsnitt 8.7.3.

Lagen ska tillämpas vid sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningens<sup>1</sup> reglering. Lagen är därmed tillämplig vid behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (se artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Begreppen *personuppgifter* och *behandling* ska ha samma innebörd som enligt dataskyddsförordningen (se artikel 4.1 och 4.2).

## Förhållandet till annan reglering

### 3 §

*Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.*

Överväganden finns i avsnitt 8.7.4.

Av paragrafen framgår att lagen utgör ett komplement till dataskyddsförordningen som är direkt tillämplig i svensk rätt och ska tillämpas av enskilda och myndigheter på samma sätt som om den vore lag antagen av Sveriges riksdag. I vissa avseenden förutsätter eller tillåter förordningen dock kompletterande nationella bestämmelser i form av preciseringar eller undantag, såsom de bestämmelser

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

som föreslås i denna lag. Hänvisningen till dataskyddsförordningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse.

#### 4 §

*Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.*

Överväganden finns i avsnitt 8.7.4.

Paragrafen upplyser om hur lagen förhåller sig till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen innehåller generella bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. Paragrafen klargör att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till den föreslagna lagen. Det innebär att dataskyddslagens bestämmelser endast gäller om inte annat föreskrivs i denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

### Personuppgiftsansvar

#### 5 §

*Brottsförebyggande rådet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför inom ramen för nationellt centrum mot våldsbejakande extremismens särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.*

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvaret vid behandling av personuppgifter som utförs inom ramen för CVE inom dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Överväganden finns i avsnitt 8.7.5.

CVE är en enhet inom myndigheten Brottsförebyggande rådet (Brå). Paragrafen anger därför att det är Brå som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som CVE utför inom

dess särskilda funktion som kontaktpunkt. Brå ansvarar för att den behandling som utförs inom ramen för den särskilda funktionen sker i enlighet med gällande dataskyddsreglering. Den närmare regleringen av den särskilda funktionens uppdrag finns i förordning (2016:1201) med instruktion för Brå.

## Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

### 6 §

*Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att nationellt centrum mot våldsbejakande extremism ska kunna utföra sitt uppdrag i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.*

Bestämmelsen anger ändamålet för behandling av personuppgifter som faller inom lagens tillämpningsområde. Överväganden finns i avsnitt 8.7.6.

Paragrafen sätter ramarna för CVE:s personuppgiftsbehandling inom ramen för dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Enligt bestämmelsen får behandlingen inte gå utöver vad som är nödvändigt för utförande av uppdraget. Det ska alltså finnas ett direkt samband mellan CVE:s behandling och den rättsliga grunden, dvs. den särskilda funktionen som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Kravet på nödvändighet ska dock inte tolkas som ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en viss uppgift utan att utföra en viss behandlingsåtgärd. En viss behandling av personuppgifter kan exempelvis anses vara nödvändig med hänsyn till att den leder till effektivitetsvinster, även om behandlingen inte är en förutsättning för att uppnå syftet med behandlingen. I kravet på nödvändighet ligger dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, t.ex. genom att uppgifterna anonymiseras.

## Tillgången till personuppgifter

### 7 §

*Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.*

Överväganden finns i avsnitt 8.7.7.

CVE är en enhet inom myndigheten Brå. Bestämmelsen klargör att Brå har ett ansvar att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att begränsa tillgången till personuppgifter. Syftet med bestämmelsen är att förstärka skyddet för den personliga integriteten genom att begränsa den krets av personer som får tillgång till de personuppgifter som behandlas vid ett beslutsorgan. Det är vilka arbetsuppgifter den enskilde medarbetaren har som ska vara styrande för vilka personuppgifter som han eller hon ska få tillgång till. Det är Brå:s skyldighet att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

## Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser och känsliga personuppgifter

### 8 §

*Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism får i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 (känsliga personuppgifter) och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott) samt uppgifter om misstanke om brott, endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppdraget som kontaktpunkt.*

Paragrafen reglerar när CVE får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1. och 10 i dataskyddsförordningen. Överväganden finns i avsnitt 8.7.8.

De särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter,

biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (känsliga personuppgifter). Sådana personuppgifter och uppgifter om brott samt misstanke om brott får behandlas endast om de är nödvändiga för fullgörandet av CVE:s uppdrag som kontaktpunkt. Vilka uppgifter som är nödvändiga för fullgörande av uppdraget avgörs av CVE utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

För en närmare beskrivning av nödvändighetskravet, se kommentaren till 6 § ovan.

## Sökbegränsningar

### 9 §

*Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål, lagöverträdelser som innefattar brott och misstanke om brott.*

Paragrafen föreskriver ett förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar. Överväganden finns i avsnitt 8.7.9.

Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott. Vilka uppgifter som utgör känsliga personuppgifter och uppgifter om brott samt misstanke om brott framgår av kommentaren till 8 § ovan. Genom bestämmelsen förbjuds alltså sökningar som görs i syfte att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt, sexuell läggning eller som har dömts för brott. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att identifiera ett urval av individer, t.ex. för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård.



## Längsta tid som personuppgifter får behandlas

### 10 §

*Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.*

*Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.*

Paragrafen reglerar hur länge personuppgifter får behandlas för andra ändamål än för att tillgodose tryckfrihetsförordningens krav om allmänna handlingars offentlighet samt för arkivändamål. Överväganden finns i avsnitt 8.7.10.

I första stycket föreskrivs att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dvs. vad som är nödvändigt för att CVE ska kunna utföra dess uppdrag som särskilda funktion som kontaktpunkt mellan myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Behovet av att fortsätta behandla uppgifterna måste därför prövas kontinuerligt. Om det är tillräckligt att behandla avidentifierade uppgifter är det inte längre tillåtet att behandla personuppgifterna. Finns det inte längre något behov av att behandla uppgifterna med hänsyn till ändamålet med behandlingen får de bara behandlas för att uppfylla krav enligt tryckfrihetsförordningen alternativt för arkivändamål.

Av andra stycket framgår att bestämmelsen om längsta tid för behandling inte hindrar att personuppgifterna arkiveras av en behörig myndighet eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

## Rätt att meddela föreskrifter

### 11 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som kompletterar denna lag.*

Överväganden finns i avsnitt 8.7.11.

Bestämmelsen uppger om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter. Behörigheten för regeringen att meddela föreskrifter följer av 8 kap. 7 § regeringsformen (RF), dvs. regeringen kan med stöd av den s.k. restkompetensen meddela föreskrifter på området. Bestämmelsen utgör alltså inte något bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter. Av 8 kap. 11 § RF följer att regeringen har full bemyndiganderätt till myndighet att meddela föreskrifter inom det område som omfattas av regeringens restkompetens.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

## **11.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

### **32 kap.**

#### *Verksamhet vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism*

##### *6 c §*

*Sekretess gäller hos nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan 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.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretess i högst sjuttio år.*

Överväganden till förslaget finns i avsnitt 7.4.2.

Paragrafen med tillhörande rubrik är ny och innehåller i första stycket en bestämmelse om skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer hos CVE i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Sekretess ska gälla för sådana uppgifter om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Paragrafen har alltså utformats med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att de uppgifter som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde omfattas av sekretess.

Bestämmelsen föreslås mot bakgrund av de uppgifter som kan komma att förekomma vid CVE i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Inom ramen för denna funktion ska CVE bistå myndigheter och andra beslutsorgan med fördjupade granskningar av om en verksamhet förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta särskilda åtgärder. Det är primärt inom ramen för sådana granskningar som det finns behov av att hantera en större mängd information om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Stödfunktionen är också avsedd att fungera som en central kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Funktionen kan därför förväntas få in uppgifter utan koppling till en specifik fördjupad granskning. Sådan information kommer inte sällan att innehålla uppgifter om en verksamhet eller individer inom en verksamhet som innebär att enskilda lider skada eller men om uppgifterna blir offentliga. Paragrafens tillämpning har därför knutits till verksamhet hos CVE i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. Förutsatt att en uppgift förekommer inom ramen för denna verksamhet är paragrafen dock tillämplig på alla uppgifter om enskildas ekonomiska och personliga förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

De uppgifter som kan komma att hanteras inom ramen för funktionen är integritetskänsliga uppgifter av vitt skilda slag såsom uppgifter om politiska eller religiösa aktiviteter eller uppgifter om brott. Uppgifter om att en verksamhet har kopplingar med våldsbejakande extremism är känsliga och kan få långtgående konsekvenser för en verksamhet som är föremål för granskning. För det fall uppgifterna är sådana att det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men ska de sekretessbeläggas med stöd av denna paragraf. Vilka uppgifter som kan komma att omfattas av sekretessen måste dock bedömas från fall till fall.

För uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Det framgår av *andra stycket*.

## 35 kap.

### *Sekretessbrytande bestämmelser*

#### *35 kap.*

##### *10 d §*

*Sekretessen enligt 1 § första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.*

*En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.*

Överväganden till förslaget finns i avsnitt 7.5.2.

Paragrafen är ny och innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör visst uppgiftslämnande från brottsbekämpande myndigheter till nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. En förutsättning för att uppgifter ska lämnas ut är dock att CVE har behov av uppgifterna i ett ärende om fördjupad granskning.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att uppgifter, trots angiven sekretess, får lämnas ut till CVE i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning. Avsikten är således att de uppgifter som lämnas ut ska ha en koppling till en fördjupad granskning vid stödfunktionen. Det är därmed inte aktuellt att, med stöd av paragrafen, lämna ut rent allmän information om t.ex. enskilda som förekommer inom vissa extremistmiljöer, utan det krävs att uppgifterna behövs inom ramen för ett ärende om fördjupad granskning. Det kan vara svårt att avgöra vilken information som behövs i ett ärende om fördjupad granskning. En prövning ska göras i varje enskilt fall. Genom att begränsa den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde till sådana uppgifter som behövs vid en fördjupad granskning motverkas risken för uppgiftsutlämnanden som går utöver vad som är motiverat utifrån syftet med regleringen. Detta hindrar dock inte att annat uppgiftsutlämnande kan vara möjligt med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.

I *andra stycket* föreskrivs att en ytterligare förutsättning är att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är alltså inte fråga om en uppgifts-

skyldighet utan paragrafen ger endast en möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att, utan hinder av sekretess, lämna ut uppgifter till CVE efter en intresseavvägning.



# Referenser

## Offentligt tryck

### Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU4, Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU23, Förebyggande av våldsbejakande extremism.

### Propositioner

Prop. 1979/80:2, Förslag till sekretesslag m.m.

Prop. 1993/94:165, Några frågor om sekretess.

Prop. 2008/09:150, Offentlighets- och sekretesslag.

Prop. 2014/15:148, Domstolsdatalag.

Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2016/17:208, Några frågor om offentlighet och sekretess.

Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag.

Prop. 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

Prop. 2017/18:232, Brottsdatalag.

Prop. 2017/18:254, Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.

### **Statens offentliga utredningar**

- SOU 2013:81, När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism.
- SOU 2015:7, Krav på privata aktörer i välfärden.
- SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden.
- SOU 2016:92, Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Nationell samordning och kommunernas ansvar.
- SOU 2018:18, Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige.
- SOU 2018:70, En arvsfond i takt med tiden.
- SOU 2019:35, Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
- SOU 2019:42, Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet.
- SOU 2019:64, Nya regler för skolor med konfessionell inriktning.
- SOU 2021:66, Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet.

### **Regeringsskrivelser**

- Regeringens skrivelse 2007/08:64, Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism.
- Regeringens skrivelse 2011/12:44, Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.
- Regeringens skrivelse 2014/15:146, Förebygga. Förhindra. Försvåra. Den svenska strategin mot terrorism.

### **Rättspraxis och myndighetsbeslut**

- Regeringsbeslut den 21 september 2017, dnr Ju2017/07399/KRIM.  
HFD 2021 ref. 10.
- Kammarrätten i Stockholms beslut den 18 februari 2019 i mål nr 10348-18.
- Kammarrätten i Stockholms dom den 31 oktober 2019 i mål nr 1383-19.



- Kammarrätten i Stockholms beslut den 23 december 2019 i mål nr 8234-19.
- Kammarrätten i Stockholms beslut den 8 juni 2020 i mål nr 2704-20.
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 november 2017 i mål nr 192-17.
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2018 i mål nr 3749-18.
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 februari 2019 i mål nr 9821-18.
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 8 april 2020 i mål nr 29437-19.
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 september 2021 i mål nr 20703-21
- MUCF:s beslut 2016-12-16 dnr 1439/16
- MUCF:s beslut 2018-04-11 dnr 1439/16 och 0987/15.
- MUCF:s beslut 2018-01-25 dnr 1525/17.
- MUCF:s beslut 2019-01-05 dnr 1206/18.
- Skolinspektionens beslut 2019-12-09 Dnr SI-2019:3330.
- Skolinspektionens beslut 2021-06-10 Dnr SI 2019:7842.
- Socialnämnden Centrum i Göteborgs stads beslut den 23 februari 2021.
- Socialnämnden Centrum i Göteborgs stads beslut den 18 maj 2021.

### **Litteratur, publikationer m.m.**

- Bohlin, Alf (2015). Offentlighetsprincipen, 9 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Brottsförebyggande rådet (2021). Finansiering av terrorism – En studie av motåtgärder, Rapport 2021:6.
- Ekonomistyrningsverket (2015). Vägledning. Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer. Hur myndigheter kan planera, genomföra och följa upp sin bidragsgivning till ideella organisationer, ESV 2015:43.
- Ranstorp, Magnus och Dos Santos, Josefine (2009). Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö.

- Ranstorp, Magnus, Ahlin, Filip, Hyllengren, Peder och Normark, Magnus (2017). Mellan salafism och salafistisk jihadism. Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället.
- Statistiska centralbyrån (2020). Det civila samhället 2018 – satellit-räkenskaper.
- Statistiska centralbyrån (2021). Finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen 2019.
- Säkerhetspolisen (2019). Säkerhetspolisens årsbok 2018.
- Säkerhetspolisen (2021). Säkerhetspolisens årsbok 2020.

# Kommittédirektiv 2020:113

## Personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället

Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 2020

### Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfundet. Med trossamfund avses i dessa direktiv de trossamfund som omfattas av lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka personuppgifter som kan komma att behandlas i ärenden om stöd till det civila samhället inklusive trossamfundet,
- analysera behovet av kompletterande bestämmelser för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna ske,
- ta ställning till om det ska ställas krav på att en revisor granskar trossamfundens uppgifter om antal betjänade som är bosatta i Sverige och hur ett sådant krav ska utformas,
- analysera behovet av och konsekvenserna av att införa bestämmelser om sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2021.

## Behovet av demokrativillkor i den statliga bidragsgivningen

Ett fritt och självständigt civilsamhälle med en mångfald av organisationer, verksamheter och röster är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. För att säkra existensen av ett självständigt civilsamhälle stödjer staten ideella organisationer ekonomiskt.

Regeringen har sedan tidigare tydliggjort att allmänna medel endast ska gå till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det är anledningen till att de förordningar som styr bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer innehåller demokrativillkor. De demokrativillkor som finns i dag har dock kritiserats för att de skiljer sig åt och är svåra att tillämpa. Därför avser regeringen att ta fram ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för statens bidragsgivning till civilsamhället. Regeringen avser även att ta fram ett förtydligt demokrativillkor för det statliga stödet till trossamfunden.

Mot bakgrund av detta har regeringen under senare år tillsatt flera utredningar som fått i uppdrag att se över och föreslå demokrativillkor i statlig bidragsgivning till det civila samhället, inklusive trossamfunden. I betänkanterna Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18), En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) föreslås nya och förtydligade demokrativillkor för statens stöd till trossamfund respektive för bidragsgivningen till det civila samhället. Betänkanterna har remitterats.

## Uppdraget att utreda frågor om personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden

*Behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser vid prövningen av demokrativillkoren*

De förslag till demokrativillkor som lämnas i betänkanterna Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige, En arvsfond i takt med tiden och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället ställer krav på organisationernas och deras företrädares ageranden. Vid bedömningen av om en företrädare agerat på ett sådant sätt som anges i de av utredningarna föreslagna demokrativillkoren kan känsliga per-

sonuppgifter om företrädaren samt personuppgifter som rör lagöverträdelser och fällande domar i brottmål behöva behandlas av organisationen, trossamfundet, myndigheten eller det enskilda organ som prövar frågor om stöd. Vidare kan personuppgifter som rör den som anmält ett missförhållande eller den som utsatts för ett agerande komma att behandlas. Det kan t.ex. röra uppgifter som avslöjar religiös eller politisk övertygelse, uppgifter om att en person utsatts för ett brott eller uppgifter om diskriminering som grundar sig på t.ex. hälsa, etnicitet eller sexuell läggning.

EU:s dataskyddsförordning utgör den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Personuppgifter ska enligt artikel 5.1 (a) dataskyddsförordningen behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. För att behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet omfattar uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriskas uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Förbudet i dataskyddsförordningen mot behandling av känsliga personuppgifter kompletteras av ett antal undantag som gör det möjligt att behandla sådana personuppgifter i vissa fall. Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 får utföras endast under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10).

Vid prövningen av demokrativillkoren kan flera aktörer behöva behandla personuppgifter. Det behöver därför säkerställas att det finns rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig. Det finns anledning att analysera vilka personuppgifter som kan

komma att behandlas vid bedömningen av demokrativillkoren och vilket behov av kompletterande bestämmelser som finns för att personuppgiftsbehandlingen ska vara förenlig med gällande dataskyddsreglering.

Utredaren ska därför

- analysera vilka personuppgifter som kan behöva behandlas i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden,
- analysera behovet av kompletterande bestämmelser för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna ske vid behandling av ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Revisorsgranskning av uppgifter om en organisations medlemmar*

För att myndigheter eller enskilda organ som prövar frågor om stöd ska kunna pröva en ansökan eller avgöra om en organisation eller ett trossamfund fortsatt ska vara berättigat till stöd krävs det att vissa uppgifter kan kontrolleras. I förordningar om stöd till organisationer inom det civila samhället uppställs t.ex. ofta krav på ett visst medlemsantal och ibland även andra uppgifter om medlemmarna, t.ex. ålder, för att stöd ska kunna lämnas. Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund föreslår att det som villkor för att ett trossamfund ska beviljas stöd ska krävas att trossamfundet har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige och att den religiösa verksamheten i huvudsak ska vara finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

Uppgifter som ligger till grund för beräkningen av antalet medlemmar eller betjänade och uppgifter till stöd för att ett trossamfunds verksamhet i huvudsak är finansierad av betjänade bosatta i Sverige, kan lämnas i form av t.ex. namn, adress eller personnummer. Om uppgifterna lämnas till en myndighet eller ett enskilt organ kan det innebära att myndigheten eller det enskilda organet måste behandla sådana känsliga personuppgifter som anges i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. Uppgifterna blir också som huvudregel allmänna när myndigheten tar emot dem. Det måste även beaktas att det av 2 kap. 2 § regeringsformen framgår att ingen får av det allmänna

tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

För att undvika att känsliga personuppgifter lämnas till en myndighet och därmed blir allmänna handlingar föreskrivs i vissa förordningar att uppgifterna i stället ska granskas av en revisor (se 19 § förordningen [2011:65] om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer, 7 § förordningen [2008:63] om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och 8 § förordningen [2008:349] om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck). Revisorns intyg eller rapport över granskningen ska sedan bifogas ansökan.

Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfunds förslag till villkor för stöd skulle kunna innebära att stora mängder personuppgifter behöver behandlas av den stödgivande myndigheten. Att i stället ha en ordning som innebär att en revisor granskar uppgifter om antal betjänade skulle kunna vara ett sätt att undvika omfattande personuppgiftsbehandling hos myndigheten. Det är även möjligt att revisorsgranskning skulle kunna användas i större utsträckning för uppgifter som lämnas om t.ex. medlemsantal enligt föreskrifter i förordningar som reglerar stöd till andra organisationer inom det civila samhället än trossamfund. Det behöver dock analyseras närmare om detta är en lämplig ordning att tillämpa vid granskning av trossamfunden och i en större utsträckning för övriga civila samhället. Det behöver också övervägas vilka krav som ska ställas på en sådan granskning och på den revisor som ska utföra den.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska ställas krav på att en revisor granskar trossamfundens uppgifter om antal betjänade som är bosatta i Sverige och hur ett sådant krav ska utformas,
- överväga om det ska ställas krav på att en revisor granskar uppgifter om medlemmar avseende andra organisationer inom det civila samhället än trossamfunden och hur ett sådant krav ska utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## Uppdraget att utreda behovet av sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgerlig rättighet som utgör en viktig grund i vårt demokratiska statsskick. Syftet med denna rätt är, så som det kommer till uttryck i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Tillgången till allmänna handlingar underlättar en fri åsiktsbildning och ger en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor. Den underlättar även den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en rätt som tillkommer var och en. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast i det fall det är särskilt angivet i tryckfrihetsförordningen. Det gäller t.ex. om det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska då anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

De uppgifter som lämnas till myndigheter eller enskilda organ i ett ärende om stöd kan vara integritetskänsliga. Det kan förekomma uppgifter som kan avslöja etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös övertygelse eller medlemskap i fackförening och uppgifter om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning. Påståenden om att en företrädare agerat på ett av de sätt som anges i de föreslagna demokrativillkoren kommer sannolikt att innehålla integritetskränkande uppgifter om företrädaren. Vidare kan en prövning av demokrativillkoret innebära hantering av uppgifter om de personer som utsatts eller påstås ha utsatts för olika typer av ageranden inom verksamheten., t.ex. uppgifter om ett barn som påstås ha utsatts för kränkning eller uppgifter om att en betjänad har diskriminerats på grund av sin sexuella läggning. Påståenden om att någon t.ex. utsatts för brott kan vara känsliga uppgifter, i synnerhet när det gäller brott mot barn eller brott av sexuell karaktär.

Det finns ett stort intresse för allmänheten och massmedierna att få insyn i på vilka grunder stöd till organisationer och trossamfund beviljats och att stöd fördelas i enlighet med villkoren i gällande föreskrifter. Mot intresset av insyn ska dock vägas enskildas skyddsintresse, t.ex. att deras personliga integritet inte kränks genom att uppgifter om dem blir offentliga. Det behöver därför säkerställas att



känsliga uppgifter har ett tillräckligt skydd i samband med att myndigheter eller enskilda organ prövar frågor om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att införa bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden,
- analysera vilka uppgifter som ska få lämnas ut och till vilka och i vilken utsträckning detta kan ske inom ramen för befintlig sekretessreglering, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska utifrån det som föreslås redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda i enlighet med vad som framgår av Kommittéförordning (1998:1474). Utredaren ska särskilt beskriva vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Om kostnader för det allmänna förväntas ska förslag till finansiering lämnas.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med myndigheter, enskilda organ och organisationer i den uträkning som utredaren anser lämpligt.

Utredaren ska särskilt beakta de förslag och överväganden om demokrativillkor och om villkor för ett trossamfunds betjänade och ett trossamfunds finansiering som lämnas i betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18), En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) respektive Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2021.

(Kulturdepartementet)



# Kommittédirektiv 2020:117

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället (Ku 2020:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2020

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 29 oktober 2020 kommittédirektiv om personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället (dir. 2020:113). Den särskilda utredaren får nu i uppdrag att även analysera och ta ställning till inrättande av en stödfunktion som ska kunna bistå myndigheter vid en fördjupad granskning av en bidragsökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av och förutsättningarna för att inrätta en stödfunktion som på ett rättssäkert sätt ska kunna bistå med samråd för fördjupade granskningar vid bidragsgivning och av annan offentligt finansierad verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 1 augusti 2021.

## Uppdraget att utreda behovet av en stödfunktion för granskningar vid bidragsgivning och av offentligt finansierad verksamhet

Under ett tiotal år har forskare, journalister och myndigheter granskat hur organisationer inom det civila samhället samt aktörer inom den offentliga sektorn har använt statliga och kommunala medel till antidemokratisk verksamhet. I några fall har organisationer ålagts att betala tillbaka de medel de har fått. Det är ytterst angeläget att offentliga medel inte betalas ut till organisationer inom det civila samhället eller till aktörer inom den offentliga sektorn som på olika sätt kan understödja våldsbejakande extremism, terrorism eller annan antidemokratisk verksamhet. Ett viktigt steg är att förtydliga demokrati-villkoret i statlig bidragsgivning.

Säkerhetspolisen har i sitt remissvar till betänkandet Demokrati-villkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) föreslagit att det, som ett komplement till utredningens förslag om en förstärkt uppgift för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av det nya demokrati-villkoret, inrättas ett särskilt kunskapscentrum. Centrumet ska enligt Säkerhetspolisens förslag besitta särskild kompetens om aktörer, våldsbejakande extremism och antidemokratiska miljöer. Bidragsgivande myndigheter ska kunna vända sig dit för samråd vid en utökad granskning av bidragssökande organisationer och offentligt finansierade aktörer. I remissvaret till betänkandet Nya villkor för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64) framhåller Säkerhetspolisen att ett kunskapscentrum även skulle kunna användas av andra myndigheter i svåra bedömningar av om demokrati-villkor eller liknande krav är uppfyllda för offentligt finansierad verksamhet. I dag vänder myndigheter och kommuner sig till Säkerhetspolisen, men i de flesta fall omfattas sådana uppgifter som Säkerhetspolisen har tillgång till och som kan inverka på bedömningen av ekonomiskt stöd av sekretess enligt 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § offentlighets och sekretesslagen (2009:400).

Det finns en pågående samverkan mellan myndigheter i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Center mot våldsbejakande extremism (CVE) som inrättades vid Brottsförebyggande rådet 2018 har som en av sina huvuduppgifter att samla och sprida kunskap som är baserad på forskning och beprövad erfarenhet om förebyg-

gande av våldsbejakande extremism och att verka för en kunskapsbaserad praktik. CVE ska även verka för en högre grad av effektivitet och samordning i det förebyggande arbetet. Redan i dag kontaktar kommuner och myndigheter CVE om de har frågor om organisationer som söker bidrag.

För att en funktion ska kunna utgöra ett stöd för andra myndigheter i att granska aktörer som ansöker om offentliga medel är det av central vikt att den fördjupade granskningen genomförs på ett rättssäkert sätt. Det gäller granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet samt uppgiftsinhämtning och samverkan mellan myndigheter i dessa frågor. Förutsättningarna för att inrätta en stödfunktion till myndigheter och kommuner i enlighet med Säkerhetspolisens förslag behöver utredas närmare, både när det gäller vilka uppgifter som ska utföras och i relation till samtliga berörda aktörer. En stor del av den information som skulle kunna ligga till grund för bedömningar av antidemokratisk verksamhet finns i öppna källor, till exempel på olika digitala plattformar. På samma sätt som den information som myndigheter kommer att hantera i bedömningar av demokrativillkoret kan information om att företrädare agerat på ett sätt som understödjer extremism, terrorism eller annan antidemokratisk verksamhet innehålla känsliga uppgifter om företrädaren. Det kan exempelvis förekomma uppgifter som kan avslöja etniskt ursprung, politiska åsikter eller religiös övertygelse.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en stödfunktion bör inrättas med uppgift att bistå med samråd vid en fördjupad granskning av bidragssökande organisationer eller annan offentligt finansierad verksamhet, och om inte, hur detta behov i stället ska tillgodoses,
- om det finns behov av en sådan stödfunktion, analysera funktionens uppgifter i relation till det uppdrag som i betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället föreslås ges till Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, till samtliga myndigheter och enskilda organ som berörs av ett förstärkt demokrativillkor i bidragsgivning och till de myndigheter på nationell och lokal nivå som beviljar tillstånd för offentligt finansierad verksamhet,
- analysera vilka uppgifter funktionen ska utföra och vilken typ av information den ska hantera,

- analysera vilka bestämmelser för personuppgiftsbehandling som behövs för att stödfunktionen ska kunna utföra sitt uppdrag och för att uppgifter om organisationers eller andra aktörers verksamhet ska kunna överlämnas från en myndighet till en annan,
- analysera vilka omständigheter som bör föranleda en fördjupad granskning och definiera vad en sådan granskning bör omfatta,
- analysera behovet av bestämmelser som rör sekretess,
- lämna förslag på var stödfunktionen bör placeras och t.ex. överväga en placering vid Brottsförebyggande rådet inom ramen för Center mot våldsbejakande extremism, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redovisa verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser av de förslag som lämnas.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 1 augusti 2021.

(Kulturdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2021

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.



80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspflichtiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.
92. Åtgärder i gränsnära områden. Ju.
93. Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personalcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. S.
- 94 Ett utökat skydd mot diskriminering. A.
95. En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. S.
96. Säkerhet och tillgänglighet vid val. Ju.
97. Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. I.
98. Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart. N.
99. Rätt mottagare. Granskning och integritet. Ku.

# Statens offentliga utredningar 2021

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. [86]
- Ett utökat skydd mot diskriminering. [94]

### Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
  - schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
  - + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

### Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
  - behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning
  - av totalförsvarspflichtiga. [82]

### Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
  - rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

- Regler för statliga elvägar. [73]

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
  - förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. [97]

### Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
  - En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
  - Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]  
Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]  
Snabbare lagföring  
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]  
Kommuner mot brott. [49]  
Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]  
Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]  
Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]  
Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]  
Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]  
Ersättning till brottsoffer. [64]  
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]  
Ett modernt belöningsssystem,  
de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]  
EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]  
Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]  
Vägar till ett tryggare samhälle.  
Vol. 1 och 2. [85]  
Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]  
Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. [88]  
En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. [90]  
Åtgärder i gränsnära områden. [92]  
Säkerhet och tillgänglighet vid val. [96]

#### **Kulturdepartementet**

Immunitet för utställningsföremål. [28]  
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]  
Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]  
Rätt mottagare. Granskning och integritet. [99]

#### **Miljödepartementet**

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]  
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]  
Äga avfall  
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]  
Använd det som fungerar. [26]  
I en värld som ställer om.  
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]  
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.  
Vol. 1 och 2. [51]  
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

#### **Näringsdepartementet**

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]  
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]  
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]  
En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]  
Ett förbättrat trygghetssystem för företagare  
– enklare och mer förutsägbart. [98]

#### **Socialdepartementet**

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]  
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]  
När behovet får styra  
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]  
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]  
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]  
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]  
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

- Stärkt rätt till personlig assistans.  
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
- Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
- VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
- Tillgänglighetsdirektivet. [44]
- Vilja välja vård och omsorg.  
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.  
Volym 1 och 2. [69]
- Rikspolisstyrelsen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!  
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. [80]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. [89]
- Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. [93]
- En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. [95]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]
- En ny rymdlag. [91]

### **Utbildningsdepartementet**

- Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden – mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...  
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]