

Kommittémotion

Motion till riksdagen 2017/18:3127

av **Beatrice Ask m.fl. (M)**

Plikt att förhindra radikaliserings

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett förtydligt ansvar för skolhuvudmän och andra som arbetar med barn och unga att främja demokratiska värderingar och motverka extremistiska värderingar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om innebörden av ett förtydligt ansvar för skolhuvudmän och andra som arbetar med barn och unga att upptäcka och motverka radikaliserings och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

En viktig del i arbetet mot extremism och terrorism är förebyggande insatser. Riksdagen tillkännagav den 3 februari 2016, på förslag av allianspartierna i konstitutionsutskottet, för regeringen att det finns anledning att se över behovet av ett förtydligt ansvar för skolhuvudmän och andra som arbetar med barn och unga att motverka radikaliserings, liksom formerna för ett sådant ansvar. Enligt regeringens redovisning i skr. 2016/17:75 är tillkännagivandet föremål för beredning i Regeringskansliet. Den här motionen syftar till att närmare beskriva vad ansvaret, som tillkännagivandet handlar om, bör innebära.

Allianspartiernas förslag var inspirerat av den så kallade prevent duty (”plikt att förhindra”) som lagreglerades i Storbritannien 2015. Här nedan följer därför först en beskrivning av den brittiska lagstiftningen och därefter följer en diskussion om vad som bör göras i Sverige.

Prevent duty i Storbritannien

Beskrivningen här nedan bygger på rapporten ”Prevent duty i Storbritannien” från riksdagens utredningstjänst (dnr 2015:1960).

Den 12 februari 2015 beslutade det brittiska parlamentet på förslag av regeringen om en ny lag om terrorismbekämpning, Counter-Terrorism and Security Act 2015, CTSA. Lagen innehåller bestämmelser inom flera olika områden: reserestriktioner (del

1), åtgärder för att förebygga och utreda terroristbrott (del 2), datalagring (del 3), transport- och gränssäkerhetsåtgärder (del 4) samt åtgärder för att förebygga och motverka radikaliserings (del 5).

Storbritannien har sedan ett tiotal år tillbaka en handlingsplan för terrorismbekämpning, som är uppbyggd kring fyra huvudsakliga arbetsområden: Pursue, Prevent, Protect och Prepare. Den nya lagen innebär bl.a. att tidigare frivilliga åtgärder inom det förebyggande området i handlingsplanen lagregleras. En skyldighet stadgas för vissa myndigheter och andra organ att i sitt arbete vidta förebyggande åtgärder mot radikaliserings och rekrytering av personer till extremistgrupper, vilket refereras till som prevent duty.

Enligt art. 26 p. 1–3 CTSA ska de myndigheter och andra organ – offentliga och privata – som anges i en bilaga till lagen, i utövandet av sin verksamhet eller de delar av verksamheten som anges i bilagan, ta vederbörlig hänsyn (due regard) till behovet av att förhindra att personer dras in i terrorism. I bilagan (schedule 6) listas ett stort antal myndigheter, organ och befattningshavare på lokal nivå, inom kriminalvården, utbildningsväsendet, hälso- och sjukvården och polisväsendet.

Den 24 mars 2015 godkände parlamentet regeringens förslag om tillämpningsföreskrifter till bestämmelsen om prevent duty.

Tillämpningsföreskrifterna betonar att implementeringen av prevent duty naturligen skiljer sig åt mellan olika sektorer och verksamheter beroende bl.a. på vilka åldersgrupper som berörs och hur mycket kontakt verksamheten har med personerna. För var och en av de berörda sektorerna – lokala myndigheter m.m., skolor och barnomsorg (exkl. eftergymnasial utbildning där separata föreskrifter gäller, se vidare nedan), kriminalvård, hälso- och sjukvård och polisen – anges hur myndigheter, olika organ och befattningshavare kan arbeta i fråga om effektivt ledarskap, samverkan med andra myndigheter och organ samt kunskapsuppbyggnad och förmåga hos berörd personal för att efterleva skyldigheten. Nedan ges exempel på åtgärder som förväntas vidtas vid olika myndigheter m.m.

Lokala myndigheter bör etablera eller använda sig av redan existerande organ för myndighetssamverkan för att göra områdesvisa riskbedömningar i fråga om såväl våldsverkande som icke våldsverkande extremism och samordna förebyggande åtgärder. Varje lokal myndighet m.m. som bedömer att en risk föreligger ska upprätta en handlingsplan med förebyggande åtgärder. Lokala myndigheter m.m. förväntas också säkerställa att anställda vid myndigheten eller dess leverantörer har kännedom om det förebyggande arbetet samt kan identifiera sårbarhet för att dras in i terrorism och har kännedom om och vidtar åtgärder för att hantera detta. Vidare förväntas myndigheterna säkerställa att nyttjandet av offentliga resurser på lokal nivå är förenligt med prevent duty, vilket innebär att de ska säkerställa att samarbetsorganisationer inte har kopplingar till extremistiska aktiviteter eller hyllar extremistiska åsikter, och inkludera principerna för skyldigheten då nya upphandlingskontrakt tecknas. Lokala myndigheter ska också bl.a. säkerställa att det inte pågår radikaliserande verksamhet inom ramen för deras fritidsverksamhet.

När det gäller skolor och barnomsorg förväntas angivna myndigheter bl.a. göra riskbedömningar och ha gedigna trygghetsplaner för att kunna identifiera barn i riskzonen och vidta lämpliga åtgärder. I planerna ska finnas tydliga rutiner för att säkerställa att externa föredragshållare är lämpliga och att man har tillbörlig uppsyn över dem. Myndigheter m.m. på området ska säkerställa att personalen utbildas i att

identifiera barn i riskzonen och utmana extremistiska åsikter. Personalen bör också veta vart och hur de kan hänvisa barn och unga för hjälp.

I de sektorsspecifika tillämpningsföreskrifterna för universitet och högskolor (higher education) anges att efterlevnaden av prevent duty kräver att lämpliga rutiner och riktlinjer finns på plats och tillämpas. Att närmare avgöra vilka beslut som är lämpliga är upp till varje enskild institution, men föreskriften anger vad som förväntas på ett övergripande plan i olika avseenden.

Respektive institution förväntas upprätta lämpliga samverkansformer externt (t.ex. polisen) och internt (t.ex. med studenterna och mellan enheter) samt göra en riskbedömning med angivelse av hur och var studenterna skulle kunna hamna i riskzonen för att dras in i terrorism genom såväl våldsverkande som icke våldsverkande extremism. I det fall risker identifieras bör institutionen upprätta en handlingsplan med åtgärder för att reducera dem. Berörd personal förväntas ha en förståelse för de faktorer som får personer att stödja terrorideologier och terroraktiviteter, samt kunna identifiera en person i riskzonen för att dras in i terrorism och ha kunskap om vilka åtgärder som då kan vidtas. Institutionen bör också enligt föreskrifterna ha gedigna rutiner för informationsutbyte internt och externt om personer i riskzonen.

I argumentationen för prevent duty betonas vikten av att vidta förebyggande åtgärder i ett tidigt skede och bekämpa den underliggande ideologi som stöder terrorism. Detta framhålls i såväl regeringens motiv till lagstiftningen som debattinlägg från de oppositionspolitiker som uttalade stöd för lagstiftningen. Genom att fokusera på ”frontlinjen”, dvs. de som arbetar öga mot öga med de grupper som är särskilt sårbara eller i riskzonen för radikaliserings, menar förespråkarna att prevent duty kan bidra till att stärka motståndskraften mot radikaliserings och avbryta pågående radikaliserings på ett tidigt stadium.

Vidare har framhållits att skyldigheten att bekämpa extremism och förebygga radikaliserings är ett sätt att skydda sårbara grupper, särskilt barn och unga, och säkerställa att de miljöer de vistas i är trygga. Det betonas att detta inte skiljer sig från de skyldigheter som personal inom berörda sektorer har i fråga om att säkerställa barns och ungas säkerhet i andra avseenden, t.ex. vad gäller droger, vanskötsel eller sexuella övergrepp. Vidare understryks att prevent duty inte syftar till att förhindra debatt i kontroversiella frågor utan, tvärtom, om att säkerställa att t.ex. skolmiljön utgör en trygg plats där barn kan utveckla kunskap och förmåga att förstå riskerna med och utmana extremistiska ideologier.

Regeringens argument för att lagstadga skyldigheten är att detta krävs för att tydliggöra berörda aktörers skyldigheter och säkerställa ett likvärdigt genomförande av de förebyggande åtgärderna över landet.

En plikt att förhindra – I Sverige

Den brittiska lagstiftningen gäller, som framgår ovan, en rad olika offentliga verksamheter. Vi har valt att i den här motionen fokusera på arbete gentemot barn och unga. I en annan motion tar vi upp vad vi anser bör göras för att motverka radikaliserings och extremism inom bland annat Kriminalvården. Här följer nu en diskussion under tre rubriker om vad som bör göras i Sverige och vilket ansvar som bör åläggas skolhuvudmän och andra.

Att främja demokratiska värderingar och motverka extremistiska värderingar

En grundläggande del av det förebyggande arbetet mot radikaliserings och extremism i relation till barn och unga utgörs av skolans demokratiuppdrag. Skolan är inte värdenneutral, utan ska stå för demokrati och mänskliga rättigheter och förmedla den värdegrunden till eleverna.

I 2011 års läroplan för grundskolan, förskolan och fritidshemmet sägs bland annat följande om skolans värdegrund och uppdrag:

Skolväsendet vilar på demokratins grund. Skollagen (2010:800) slår fast att utbildningen inom skolväsendet syftar till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Var och en som verkar inom skolan ska också främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan ska gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande. Undervisningen i skolan ska vara icke-konfessionell.

Hur väl skolan lever upp till detta uppdrag har granskats av Skolinspektionen, som redovisade sina slutsatser i rapporten Skolornas arbete med demokrati och värdegrund, kvalitetsgranskningsrapport 2012:9¹.

Av rapporten framgår att arbetet med demokrati och värdegrund är bristfälligt på många skolor. Ofta är arbetet inte integrerat i det ordinarie skolarbetet, utan bedrivs genom någon temadag eller något studiebesök. På många håll råder oklarhet hos både lärare och elever om vad olika centrala begrepp innebär och vad arbetet med demokrati- och värdegrundsfrågor egentligen syftar till.

Ur konstitutionsutskottets perspektiv, när det gäller hur man förebygger extremism och radikaliserings, är det oacceptabelt att arbetet med att förankra demokratiska värderingar och respekten för mänskliga fri- och rättigheter i många skolor inte lever upp till de krav läroplanen ställer. Till detta kan man lägga att de exempel på värdegrunds- och demokratiarbete som ges i Skolinspektionens rapport inte alls tar sikte på de allvarliga utmaningar från politisk och religiös extremism som skolan står inför på många platser i Sverige.

Det nämns i bland annat Skolinspektionens rapport att det är viktigt att ifrågasätta och problematisera kring åsikter som inte är förenliga med skolans värdegrund, till exempel rasistiska åsikter, men i huvudsak tycks fokus i styrande dokument ligga på att skolan positivt ska förmedla goda värden, inte på att skolan ska utmana antidemokratiska åsikter.

Vi anser att skolans ansvar och ansvaret för andra som arbetar med barn och unga, främst inom förskolan och fritidshemmen, att främja demokratiska värderingar och motverka extremistiska värderingar behöver förtydligas. Det behöver bli tydligare vilka konkreta krav som ställs på varje skola, när det gäller att främja demokratiska värderingar, och det behöver bli mycket tydligare att skolan har ett ansvar för att utmana och ifrågasätta elever som framför åsikter som strider mot principerna som bygger upp

¹ <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/granskningsrapporter/kvalitetsgranskningar/2012/demokrati/kvalgr-demokrati-slutrappport.pdf>

demokratin och de mänskliga fri- och rättigheterna. Skolan får inte stillatigande åse till exempel att vissa elever hyllar terroristorganisationer, motarbetar jämställdhet eller uttrycker sig rasistiskt. Alla skolhuvudmän bör också utarbeta handlingsplaner för hur eleverna ska få arbeta med och medvetandegöras om konflikter rörande hedersförtryck samt religiöst och politiskt motiverad extremism.

Det är viktigt att detta arbete bedrivs redan på lågstadiet. I den så kallade Rosengårdsrapporten, som formellt heter Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö och presenterades 2009 av Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier vid Försvarshögskolan, anförs (sidan 20) att vissa källarmoskéer medvetet riktar sin rekryteringsverksamhet mot minderåriga, eftersom de är mer lättpåverkade.

För att varje skola ska kunna leva upp till detta ansvar bör Skolverket få i uppdrag att utarbeta verktyg som kan tjäna som stöd och inspiration i arbetet. Det är då viktigt att materialet återspeglar den verklighet som finns på många skolor, till exempel att ett antal killar har i uppgift att övervaka sina systrar i hederns namn, att det finns elever som riskerar att bli bortgifta eller utsatta för oskuldskontroller eller att det finns elever eller personer i en del elevers närhet som sympatiserar med Isil/Daesh eller någon annan terroristorganisation. Det finns också behov av utbildningstillfällen, när lärare och skolledare från olika skolor får möjlighet att lära sig mer om hur man kan arbeta med både att främja demokratiska värderingar och att utmana extremistiska värderingar.

I arbetet med att främja demokratiska värderingar ligger också att ha en tydlig hållning, om det framförs krav från föräldrar att pojkar och flickor ska hållas åtskilda i skolan. Jämställdhet i skolan är en förutsättning för att alla barn ska kunna komma till sin rätt, oavsett kön.

Moderaterna vill därför se över och skärpa skollagen så att det inte råder några som helst tvivel om att huvudregeln i den svenska skolan är att undervisningen inte ska vara könsuppdelad. Detta utesluter dock inte att det även i fortsättningen ska finnas möjlighet för skolor att göra tillfälliga och pedagogiskt motiverade gruppindelningar av eleverna.

Att upptäcka och motverka radikalisering

Det är naturligt att de vuxna som har mycket kontakt med barn och ungdomar inom exempelvis skolan har en central roll när det gäller att upptäcka och avbryta en pågående radikalisering.

Skollagen bör förtydligas med ett specifikt uppdrag för alla skolhuvudmän att motverka våldsbejakande extremism. Det måste också tydliggöras i relevanta regelverk att lärare och annan skolpersonal har en skyldighet att agera och det måste vara tydligt hur de ska agera, om de misstänker att en elev är på väg att dras in i våldsbejakande, extremistiska kretsar. Det är till exempel viktigt att det finns en tydlig handlingsplan på varje skola som anger vilka åtgärder som ska vidtas. Regeringen anförde i budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 1, sidan 77), som en kommentar till det i inledningen nämnda tillkännagivandet, att våldsbejakande extremism enligt Socialstyrelsen är en riskfaktor och utgör skäl för orosanmälan enligt socialtjänstlagen. Forskaren Peder Hyllengren vid Försvarshögskolan skrev i en debattartikel i Göteborgs-Posten den 2 september 2017, under rubriken Extremismen möter för lite motstånd i Sverige, att kommunernas arbete mot extremism främst kan värderas utifrån hur kommunerna arbetat med individuella fall. ”Det förutsätter dock att det finns individuella fall, vilket det sällan gör”, fortsätter han. Socialstyrelsen bör därför få i

uppgift att följa upp om orosanmälan verkligen görs i någon större omfattning och om relevanta åtgärder i så fall vidtas av socialtjänsten. I annat fall bör Socialstyrelsen återkomma med förslag på ytterligare åtgärder, till exempel skärpta eller förtydligade regelverk, för att orosanmälan verkligen ska göras och leda till meningsfulla insatser.

Det bör dock också krävas att skolorna inte enbart agerar reaktivt, utan även förebyggande, proaktivt. Varje skola eller varje kommun bör därför göra en riskanalys för att bedöma risken för att elever just där utsätts för eller kommer att utsättas för propaganda eller rekryteringsförsök från extremistiska rörelser. Det kan även i vissa fall krävas riskanalyser på individnivå för att identifiera elever i riskzonen att radikaliseras, men även elever som är anhängare av någon extremistgrupp och försöker radikaliseras andra. Först när man bedömt riskerna kan man ta ställning till hur omfattande det förebyggande arbetet bör vara och vilken inriktning det bör ha. Alla skolhuvudmän bör åläggas att, i samarbete med socialtjänsten och polisen, utarbeta en åtgärdstrappa för hanteringen av barn och unga som bedöms befinna sig i riskzonen för att radikaliseras.

Vi vill även att Skolverket ska få i uppdrag att årligen undersöka förekomsten av icke-demokratiska värderingar bland barn och ungdomar, genom att genomföra anonymiserade enkätundersökningar.

Det är också betydelsefullt att det finns ett gott samarbete i dessa frågor mellan skolan, socialtjänsten, fritidsverksamheten och polisen. Det underlättar om skolan även har ett gott samarbete med föräldrarna och med det civila samhället i form av trossamfund och andra organisationer, men det gäller samtidigt att skolan är noggrann med vad de samfund och organisationer som skolan samverkar med verkligen står för. Skolan får inte riskera att samverka med samfund och organisationer som har en antidemokratisk värdegrund och inte respekterar mänskliga fri- och rättigheter.

Ökad kunskap

För att skolan ska ha förmåga att leva upp till det ansvar som här beskrivs behöver kunskapen öka i kommuner, skolor och hos andra aktörer (till exempel polisen) om hur radikalisering kan upptäckas och motverkas på ett tidigt stadium.

Det kan handla om ökad kunskap om innehållet i de våldsbejakande ideologierna och hur radikaliseringsprocesser allmänt sett går till och vad som driver dem, men också om vilka symboler som är förknippade med olika extremistiska rörelser, så att skolans personal kan se om till exempel klotter eller klädesplagg som elever bär innehåller sådana symboler. Det krävs även kunskap om andra tecken på individnivå, på skolan eller på orten som indikerar att en individuell radikaliseringsprocess eller allmänna radikaliseringsförsök kan pågå.

Det kan vidare vara fråga om kunskap om hur man samtalar med elever som kan vara i riskzonen att rekryteras till extremistiska rörelser. På ett grundläggande plan krävs förståelse och kännedom om de handlingsplaner som finns för att förebygga och motverka radikalisering och extremism, så att alla berörda vet hur de ska agera och vart de ska vända sig, om de befäror att någon elev är på väg att radikaliseras.

Skolan har ett ansvar för att säkerställa att personalen får relevant utbildning i dessa frågor. Andra aktörer, till exempel socialtjänsten och polisen, har motsvarande ansvar i relation till sin personal.

Härutöver bör Skolverket få i uppdrag att ta initiativ till ett kompetenslyft rörande våldsbejakande extremism och hedersförtryck bland lärare och annan relevant personal på landets skolor.

Moderaterna har tidigare skrivit en motion på detta tema (motion 2016/17:3290). Ett av yrkandena handlade om att öka kunskapen i kommuner och skolor och hos andra aktörer om hur radikaliserings kan upptäckas och motverkas på ett tidigt stadium. Yrkandet kom att bli en del av en bred överenskommelse mellan Alliansen och regeringspartierna och vann således bifall vid behandlingen av betänkandet 2016/17:KU23 vilket är välkommet. Därför tas yrkandet i fråga inte med i denna motion.

Beatrice Ask (M)

Camilla Waltersson Grönvall (M)

Marta Obminska (M)

John Widegren (M)

Michael Svensson (M)

Maria Stockhaus (M)

Annicka Engblom (M)

Lisbeth Sundén Andersson (M)

Betty Malmberg (M)

Erik Bengtzboe (M)

Ida Drougge (M)