

SKOLANS ROLL I ARBETET MOT VÅLDSBEJAKANDE EXTREMISM

Redovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

Förkortningar	3
Sammanfattning	4
Uppdraget och dess genomförande	5
Uppdraget	5
Uppdragets genomförande	5
Avgränsningar	6
Bakgrund	7
Skolan har en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism	7
Centrala begrepp	8
Skolans uppdrag	9
Skolans uppdrag är att förmedla kunskaper och värden	9
Skolan har inte något uttalat uppdrag att förebygga brott	11
Grundläggande fri- och rättigheter i skolan	11
Skolan måste respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter	11
Vad gäller i fristående skolor?	13
Barns och elevers yttrandefrihet	14
Skolans arbete mot våldsbejakande extremism	15
Skolan ska ge barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö	15
Skolans demokratiska uppdrag	15
Skolan ska främja ett öppet samtalsklimat	16
Skolan ska ge barn och elever stöd i skolsituationen	17
Oro för ett barn ska anmälas till socialtjänsten	18
Skolan ska inte rapportera barns och elevers åsikter till polisen	18
Samverkan med socialtjänsten och polisen	19
Skolverkets förslag för det fortsatta arbetet	20

Förkortningar

Bet.	Betänkande från utskott i riksdagen
BrB	Brottsbalken
CVE	Center mot våldsbejakande extremism
Ds	Promemoria i departementsserien
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
Prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen
Rskr.	Riksdagens skrivelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
Skr.	Regeringens skrivelse

Sammanfattning

Skolan har en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Det är genom att ge barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö som skolan kan förebygga att unga involveras i våldsbejakande extremism. Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för barn och ungas framtida möjligheter. Det är därför viktigt att säkerställa kontinuitet och kvalitet i utbildningen.

Skolan har ett viktigt demokratiskt uppdrag. I skolan ska barn och elever få kunskaper, förmågor och värderingar som möjliggör ett aktivt samhällsdeltagande. Skolan ska utbilda och fostra aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare som respekterar och bejakar samhällets grundläggande värden.

En viktig del av skolans demokratiuppdrag är att skolan ska främja ett öppet samtalsklimat där olika åsikter kan mötas, prövas och bemötas. Det är viktigt att samtal som kan väcka starka känslor och skapa spänningar bygger på tillitsfulla relationer och sker under trygga och ordnade former. Skolan måste se till att alla barn och elever har en trygg skolmiljö och inte utsätts för diskriminering eller andra former av kränkande behandling.

I skolans uppdrag ingår att på olika sätt ge barn och elever stöd i skolan. Stöd till barnet eller eleven utanför skolsituationen är det andra aktörer som ska ge, till exempel socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. I de fall ett barn eller en elev behöver stöd även från andra aktörer kan insatserna behöva samordnas.

Oro för att ett barn far illa eller riskerar att fara illa ska alltid anmälas till socialtjänsten. Det kan till exempel handla om oro för ett barn som befinner sig i eller riskerar att hamna i en våldsbejakande extremistmiljö. Oro för ett barn ska inte anmälas eller rapporteras till polisen eller lokala samordnare mot våldsbejakande extremism.

Skolan ska inte heller rapportera barns och elevers åsikter eller olika möjliga tecken på radikaliseringsinriktad våldsbejakande extremism till polis, säkerhetspolis eller lokala samordnare. Det ingår inte i skolans uppdrag. Däremot kan det finnas anledning att göra en orosanmälan till socialtjänsten. Om det finns misstanke om att en elev har begått eller kommer att begå brott måste skolan också i varje enskilt fall bedöma om en polisanmälan ska göras.

I skolans demokratiska uppdrag ingår att försöka få alla barn och elever att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden. För att kunna svara på vad skolan ska och får göra för att få ett enskilt barn eller elev att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden krävs en analys av bestämmelserna om skolans demokratiska uppdrag, och då i förhållande till barns och elevers rättighetsskydd. Samtidigt som skolan ska påverka och stimulera barn och elever att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden så måste skolan respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter. Skolverket föreslår därför att det tillsätts en utredning som får i uppdrag att närmare analysera bestämmelserna om skolans demokratiska uppdrag, och då i förhållande till barns och elevers rättighetsskydd. Det är viktigt att det i utredningens uppdrag också ingår att kartlägga och utvärdera

befintliga metoder och arbetssätt samt att ta ställning till om dessa är förenliga med gällande rätt.

För att Skolverket ska kunna svara på hur skolan ska samverka med socialtjänsten och polisen i arbetet mot våldsbejakande extremism krävs fortsatt samverkan med Socialstyrelsen och Polismyndigheten. Skolverket föreslår därför att myndigheten tillsammans med Socialstyrelsen och Polismyndigheten får i uppdrag att utreda hur skolan, socialtjänsten och polisen ska och kan samverka i arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett sådant uppdrag bör samordnas med det uppdrag som Skolverket och Socialstyrelsen redan har för att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (U2017/01236/GV).

Skolverket kommer att fortsätta arbetet med att ge skolorna stöd och vägledning i olika frågor som kan uppkomma i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Förutom att Skolverket har haft i uppdrag att utreda skolans roll i arbetet mot våldsbejakande extremism så har verket också i uppdrag att förstärka de insatser som genomförs i syfte att stödja lärare att bemöta olika former av intolerans och extremism. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2018.

Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Skolverket har i regleringsbrev för budgetåret 2018 fått i uppdrag att utreda vilken roll utbildningen inom skolväsendet har i arbetet mot våldsbejakande extremism enligt gällande rätt. Enligt direktiven ska en utgångspunkt för utredningen vara utbildningens syfte samt vilket ansvar och skyldigheter skolhuvudmannen har gällande enskilda barn och elever. Ytterligare en utgångspunkt ska vara hur skolväsendet ska samverka med aktörer som socialtjänsten och polisen i arbetet mot våldsbejakande extremism. Skolverket har också fått i uppdrag att förstärka de insatser som genomförs i syfte att stödja lärare att bemöta olika former av intolerans och extremism.

Denna redovisning omfattar den första (utredande) delen av uppdraget. Övriga delar ska redovisas senast den 21 december 2018.

Uppdragets genomförande

Skolverket har inom ramen för uppdraget haft två möten för att ta del av andra aktörers erfarenheter och kunskap om vilka delar av skolans arbete som kan bidra till att barn och unga inte involveras i våldsbejakande extremism. Vid det första mötet deltog Center mot våldsbejakande extremism (CVE), Forum för levande historia, Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet, Skolinspektionen och Statens medieråd. Flera av dessa aktörer har eller har haft uppdrag från regeringen att utveckla arbetet mot våldsbejakande extremism. Vid det andra mötet deltog Lärarnas Riksförbund, Lärarnas yrkesetiska råd, Sveriges Elevråd, Sveriges elevråd – SVEA, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Skolledarförbund. Skolverket har också

haft ytterligare ett möte med Socialstyrelsen och Polismyndigheten angående hur skolan, socialtjänsten och polisen ska och kan samverka för att barn och unga inte ska involveras i våldsbejakande extremism.

Avgränsningar

Enligt direktiven är uppdraget avgränsat till utbildning inom skolväsendet. Skolverket har också avgränsat utredningen till vilket ansvar skolan¹ har i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vad skolan ska göra i händelse av ett allvarligt hot mot skolan från någon extremistmiljö eller om en allvarlig händelse inträffar på skolan omfattas således inte av utredningen, utan tas om hand inom ramen för andra uppdrag på myndigheten.² När det gäller samverkan med andra aktörer har Skolverket avgränsat utredningen till hur skolan ska samverka med socialtjänsten och polisen.

Utgångspunkten i utredningen har varit skollagstiftningen. Vad skolan ska och får göra för att förebygga våldsbejakande extremism regleras dock även i grundlagen och annan författning, till exempel i brottsbalken (BrB), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i den dataskyddsreglering som är aktuell för skolan. En analys krävs även av dessa regler för att kunna svara på vad skolan ska och får göra för att förebygga våldsbejakande extremism. För att kunna göra en sådan analys krävs samråd med andra myndigheter och andra aktörer. Det saknas i dagsläget också svensk rättsvetenskaplig forskning som försöker besvara frågor om just våldsbejakande extremism.³ Det finns bara en relativt kort rättsvetenskaplig undersökning om skolan och våldsbejakande extremism som Ingrid Helmius⁴ vid Uppsala universitet har gjort på uppdrag av Skolverket.⁵ Skollagen har inte heller varit föremål för någon mer omfattande rättsvetenskaplig forskning i Sverige.⁶

För att kunna svara på vilka insatser skolan kan vidta för att förebygga våldsbejakande extremism krävs inte bara en analys av gällande rätt, utan också en kartläggning och utvärdering av befintliga metoder och arbetssätt. Man behöver också ta del av den kunskap och forskning som finns om orsakerna till varför individer söker sig till våldsbejakande extremistmiljöer. De insatser som skolan genomför måste inte bara vara förenliga med gällande rätt, utan de bör också ha avsedd effekt. Det ingår dock inte i uppdraget att kartlägga och utvärdera befintliga metoder och arbetssätt eller att ta ställning till om dessa är förenliga med gällande rätt.

¹ I denna redovisning används begreppet skolan för samtliga verksamheter som ingår i skolväsendet.

² Skolverket har under våren 2018 publicerat ett digitalt stöd till skolorna i deras arbete med säkerhet och krisberedskap.

³ Mattsson och Persson, Rätten som ram vid myndighetsåtgärder i syfte att motverka våldsbejakande extremism, i SOU 2017:67 Våldsbejakande extremism. En forskarantologi.

⁴ Ingrid Helmius är doktor i offentlig rätt vid Uppsala universitet.

⁵ Helmius, Rättsutlåtande, uppdrag att avge rättsutlåtande till Skolverket om skolans ansvar att upptäcka och förhindra att elever dras till våldsbejakande extremism, 2016-03-20, Skolverkets diarie-nummer 2.7.3-2016:281; Helmius, Skolans arbete mot våldsbejakande extremism, i Likvärdig utbildning, Scheutz (red), 2017.

⁶ Mattson och Persson s. 203.

Bakgrund

Skolan har en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism

Att värna demokratin mot våldsbejakande extremism är ett av målen för regeringens demokratipolitik. Enligt regeringen måste samhället bli mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Våldsbejakande extremism är ett hot mot demokratin och alla människors lika värde och rättigheter. Det våld som extremistiska grupper använder och legitimerar som en politisk metod utmanar och hotar det demokratiska samhället. Att värna grundläggande demokratiska principer och alla människors lika värde och rättigheter utgör därför grunden i arbetet mot våldsbejakande extremism.⁷

Terrorism är en extrem form av våldsbejakande extremism. Arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism omfattar därför även insatser för att förebygga terrorism.⁸

Regeringen anser att skolan har en central och viktig roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. Skolan pekas ut som en viktig aktör både i regeringens skrivelse med åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism och i den svenska strategin mot terrorism. Skolan anges också vara en viktig aktör i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism.⁹ Att skolan samverkar med andra aktörer, till exempel med socialtjänsten och polisen, anges i dessa strategier och handlingsplaner vara nödvändigt och en förutsättning för att arbetet mot våldsbejakande extremism ska bli framgångsrikt.¹⁰ Skolan pekas också ut som en viktig aktör i arbetet mot våldsbejakande extremism i den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott och i regeringens strategi för en stark demokrati.¹¹

Under 2016 tillkännagav riksdagen för regeringen att skolhuvudmäns ansvar för att motverka radikaliserings till våldsbejakande extremism kan behöva förtydligas.¹²

Den 7 juni 2017 träffade regeringen en överenskommelse med Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om ett flertal åtgärder mot terrorism. Enligt överenskommelsen ska Skolverket ge lärare kompetensutveckling i att hantera extremism och rasism i klassrummet och bland elever i riskzonen.

⁷ Skr. 2014/15:144 Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism s. 4 ff.

⁸ Skr. 2014/15:144 s. 11.

⁹ Den nationella strategin mot våldsbejakande extremism har på uppdrag av regeringen tagits fram av den dåvarande Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

¹⁰ Skr. 2014/15:144; skr. 2014/15:146 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism; Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, 2016.

¹¹ Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, 2016; Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvåra, 2018.

¹² Bet. 2015/16:KU4 Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism; rskr. 2015/16:137.

Centrala begrepp

Våldsbejakande extremism

Det finns ingen definition eller avgränsning av begreppet våldsbejakande extremism i svensk lagstiftning. Det är dock det samlingsbegrepp som används i samhället för att beskriva rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål.¹³ Skolverket kommer att använda begreppet våldsbejakande extremism på det sätt som anges ovan. Det ska dock nämnas att begreppet våldsbejakande extremism är omdiskuterat. Det framhålls till exempel att begreppet är problematiskt eftersom det enligt sin ordalydelse inte bara inkluderar våldet utan även själva bejakandet av våld.¹⁴

Våldsbejakande extremism kan ta sig olika uttryck. Det kan handla om att stödja, planera, uppmana eller delta i ideologiskt motiverade våldshandlingar riktade mot samhällets institutioner, dess representanter eller enskilda. Våldsbejakande extremism kan leda till allt från trakasserier, hot och våld till terrorism.¹⁵

Säkerhetspolisen bedömer att det idag finns tre våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige: den våldsbejakande vänsterextremistiska autonoma miljön, den våldsbejakande högerextremistiska vit makt-miljön och den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön.¹⁶

Terrorism

Terrorism kan förenklat beskrivas som en extrem form av våldsbejakande extremism. Det är en metod som används av våldsbejakande extremistiska grupperingar och individer.¹⁷

I svensk lagstiftning finns bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

Enligt terroristbrottslagen ska en gärning betraktas som ett terroristbrott om den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs att den har utförts med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, för att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig

¹³ Ds 2014:4 Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser; skr. 2014/15:144.

¹⁴ Christer Mattsson menar att begreppet våldsutövande extremism istället bör användas, se Christer Mattsson, Extremisten i klassrummet. Perspektiv på skolans förväntade ansvar att förhindra framtida terrorism, Diss., Göteborgs universitet, 2018.

¹⁵ Skr. 2014/15:144 s. 5.

¹⁶ Uppgiften kommer från Säkerhetspolisens webbplats 180917.

¹⁷ Skr. 2014/15:144 s. 11; skr. 2014/15:146 s. 9.

organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller för att allvarligt skada grundläggande samhällsstrukturer (2 §).

Radikalisering

Radikalisering eller våldsbejakande radikaliseringsprocess är begrepp som ofta används för att beskriva den process som leder till att en person eller en grupp stödjer eller utövar ideologiskt motiverat våld för att främja en sak.¹⁸

Även begreppet radikaliseringsprocess är omdiskuterat i forskningen. Det finns också olika uppfattningar om hur radikaliseringsprocessen kan gå till. De flesta verkar dock vara överens om att orsaken till att en individ involveras i våldsbejakande extremism ofta beror på ett samspel av olika faktorer. Enligt den kunskapsöversikt som Barnombudsmannen har tagit fram om barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism är forskare allt mer överens om att det inte finns några egentligt säkerställda tecken som kan visa på att någon håller på att radikaliseras.¹⁹

Skolans uppdrag

Skolans uppdrag är att förmedla kunskaper och värden

Skolväsendet omfattar utbildning inom en rad olika skolformer, från förskola till vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshemmet. Skolväsendet regleras framför allt i skollagen (2010:800), skolformsförordningar och i läroplanen för varje skolform. Reglerna gäller för utbildning som anordnas av såväl det allmänna som av enskilda.

Skolan ska ge barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö.²⁰ Syftet med utbildningen är att barn och elever ska inhämta och utveckla såväl kunskaper som värden. Arbetet med kunskaper och värden ska genomföras som ett samlat uppdrag riktat till alla barn och elever. Skolans samlade uppdrag framgår av 1 kap. 4 § skollagen, där de övergripande målen för utbildningen anges. Hur utbildningen ska utformas för att nå målen anges i 1 kap. 5 §. Av 4 och 5 §§ framgår skolans värdegrund.

Enligt 1 kap. 4 § skollagen syftar utbildningen i skolan till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga

¹⁸ Ds 2014:4 s. 22 f.; skr. 2014/15:144 s. 16.

¹⁹ Barnombudsmannen, Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism (En kunskapsöversikt), 2018, s. 15 ff. och 135.

²⁰ Att skolan ska erbjuda barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö framgår av bestämmelser i skollagen och läroplanen för varje skolform.

personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. När det gäller vuxenutbildningen ska bestämmelsen tillämpas med hänsyn till utbildningens särart och breda uppdrag.²¹

I 1 kap. 5 § skollagen anges att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

De värden som skolan ska förmedla och förankra (4 §) och som ska genomsyra hela verksamheten (5 §) är skolans värdegrund. Skolans värdegrund ska utgå från grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter. Det innebär att skolans värdegrund ska rymmas inom och förstås i enlighet med bestämmelser i regeringsformen (RF) om statskicketts grunder och grundläggande fri- och rättigheter (1 och 2 kap.) och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.²²

Skolan har alltså ett demokratiskt uppdrag, som utvecklas vidare i läroplanen för varje skolform.²³ Olika aspekter av demokrati och mänskliga rättigheter ingår också i kurs- och ämnesplaner. Skolans demokratiska uppdrag kommer i läroplanerna till uttryck på olika sätt. Innehållet i läroplanerna är i stora delar lika men vissa skillnader finns, och då särskilt i läroplanen för vuxenutbildningen. Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan framgår till exempel i avsnittet om normer och värden (avsnitt 2.1 respektive 2.2) att skolan aktivt och medvetet ska påverka och stimulera eleverna att omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar och låta dem komma till uttryck i praktisk vardaglig handling. I läroplanen för förskolan skiljer sig formuleringen åt något. Där anges att förskolan aktivt och medvetet ska påverka och stimulera barnen att utveckla förståelse för vårt samhälles gemensamma demokratiska värderingar och efterhand omfatta dem (avsnitt 2.1). Någon motsvarande skrivning finns inte i läroplanen för vuxenutbildningen. I samtliga läroplaner utom i den för förskolan framhålls också särskilt att främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser (avsnitt 1).

²¹ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet s. 634.

²² Prop. 1990/91:18 Om ansvaret i skolan s. 30; prop. 2009/10:165 s. 221 och 634; prop. 2017/18:17 Politisk information i skolan s. 6; SOU 2016:4 Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget s. 14 och 77.

²³ Se förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan, förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan och förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Att arbetet med det demokratiska uppdraget ska ske såväl i som utanför undervisningen och är ett ansvar för hela skolans personal framgår av 1 kap. 4-5 §§ skollagen och läroplanerna. Det demokratiska uppdraget kan beskrivas med hjälp av orden om, genom och för. Barn och elever ska lära **om** demokrati och mänskliga rättigheter. De ska också lära **genom** att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolan. Målet är att de ska utveckla förmågor **för** att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin.²⁴

Skolan har, förutom i vuxenutbildningen, både en utbildande och fostrande roll. Skolans uppdrag handlar om att utbilda och fostra aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare som respekterar och bejakar samhällets grundläggande värden. Att barn och elever får kunskaper, förmågor och värderingar som möjliggör ett aktivt samhällsdeltagande är både ett uppdrag gentemot varje enskilt barn och elev men också ett samhällsuppdrag i stort.²⁵

Skolan har inte något uttalat uppdrag att förebygga brott

Arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism är en del av det brottsförebyggande arbetet. Ytterst syftar arbetet mot våldsbejakande extremism till att förebygga ideologiskt motiverad brottslighet.²⁶

Skolan har inte något uttalat uppdrag att förebygga brott. Huvudmannen för skolan har dock ett ansvar att se till att skolmiljön är trygg och säker, till exempel genom att förebygga och förhindra våld och andra former av kränkande behandling.²⁷ Skolan har också betydelse i samhällets generella brottsförebyggande arbete, inte minst genom sitt demokratiska uppdrag. En trygg skolgång och en bra utbildning kan minska risken för utanförskap och kriminalitet.²⁸ I skolan ska barn och elever utveckla kunskaper, förmågor och värderingar som möjliggör ett aktivt samhällsdeltagande. Undervisning om brottslighet och dess konsekvenser ingår också i ämnet samhällskunskap i de obligatoriska skolformerna.

Grundläggande fri- och rättigheter i skolan

Skolan måste respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter

Skolan måste respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet för fri- och rättigheterna anger ramarna för vilka åtgärder skolan kan vidta för att förebygga våldsbejakande extremism. I den svenska strategin mot terrorism

²⁴ Prop. 2017/18:17 s. 6.

²⁵ Prop. 2009/10:165 s. 220.

²⁶ Skr. 2016/17:126 Tillsammans mot brott; Säkerhetspolisen, Årsbok 2017.

²⁷ Bestämmelser med krav på skolmiljön och om åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling finns framför allt i arbetsmiljölagen (1977:1160), skollagen och i diskrimineringslagen (2008:567).

²⁸ Skr. 2016/17:126 s. 20 f. och 33 f.; Barnombudsmannen, En barnrättslig analys av ”Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt inom höger-, vänster- och islamistisk extremism” (En barnrättslig analys), 2018, s. 5.

framhåller regeringen att en grundläggande förutsättning för all terroristbekämpning är att mänskliga rättigheter och rättsstatens principer respekteras. Terrorism får endast bekämpas med medel som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle och varje åtgärd ska stå i proportion till syftet med åtgärden.²⁹

Flera rättigheter kan bli aktuella i skolans arbete mot våldsbejakande extremism. Den rättighet som kanske främst berörs är barns och elevers yttrandefrihet. Varje barn och elev har också rätt att söka och ta del av information av olika slag och rätt till skydd för den personliga integriteten. Även andra fri- och rättigheter kan bli aktuella, såsom religionsfriheten, föreningsfriheten och skyddet mot diskriminering.

Skyddet för fri- och rättigheterna finns framför allt i 2 kap. RF, men följer även av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Att skolan ska respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter följer också av skollagens bestämmelser om skolans värdegrund och demokratiska uppdrag.

Skyddet för fri- och rättigheterna i 2 kap. RF gäller mot det allmänna. Fri- och rättigheterna kan i flera fall begränsas genom lag om vissa angiva förutsättningar är uppfyllda (se 2 kap. 20-25 §§ RF).

När det gäller Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ligger ansvaret för att dessa respekteras i första hand på Sverige som stat. Att Sverige fullgör sina åtaganden är dock en fråga för hela den offentliga verksamheten. Sverige fullgör sina åtaganden genom att svensk lagstiftning och myndigheters beslut och andra åtgärder är förenliga med dessa.³⁰ I Sverige är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens (EU) stadga om de grundläggande rättigheterna direkt tillämplig i svensk rätt.^{31 32} När det gäller övriga åtaganden är domstolarna och andra myndigheter skyldiga att så långt det är möjligt tolka svenska rättsregler på ett sådant sätt att de blir förenliga med Sveriges internationella åtaganden (så kallad fördragskonform tolkning). Det innebär att svensk skollagstiftning och verksamheten i skolan ska överensstämma med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.³³

Skolverket redogör bara översiktligt för barns och elevers yttrandefrihet. Redogörelsen begränsas också till det skydd som finns i regeringsformen,

²⁹ Skr. 2014/15:146 s. 6.

³⁰ Skr. 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter s. 7.

³¹ Europakonventionen gäller som svensk lag vilket framgår av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) framgår att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. EU-stadgan riktar sig till EU:s institutioner, men även till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.

³² Riksdagen har beslutat att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska gälla som svensk lag från och med den 1 januari 2020.

³³ Skr. 2016/17:29 s. 25 f.; prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter s. 59 ff. och 72 f.

Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Vad gäller i fristående skolor?

Även fristående skolor måste respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter. Skolan är enligt 1 kap. 5 § skollagen skyldig att utforma utbildningen i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter oavsett om skolan är offentlig eller fristående.

Det är dock inte helt klart om barn och elever i fristående skolor omfattas av fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. RF i förhållande till sin skola i andra fall än vid myndighetsutövning. Skyddet i regeringsformen gäller mot det allmänna och frågan är i vilken utsträckning fristående skolor omfattas av begreppet ”det allmänna” i regeringsformens första och andra kapitel. Vad som kan anses ingå i begreppet myndighetsutövning är inte heller alltid helt klart.³⁴ Med det allmänna menas till exempel domstolar och andra myndigheter. Skolor med offentlig huvudman ingår i det allmänna. Av förarbetena till 2 kap. RF framgår att även privata aktörer kan omfattas av begreppet ”det allmänna” om offentliga förvaltningsuppgifter har överlämnats till dem med stöd av 12 kap. 4 § andra stycket RF (dåvarande 11 kap. 6 § tredje stycket RF). Det framgår dock inte närmare i vilken omfattning de gör det.³⁵ Att fristående skolor utför offentliga förvaltningsuppgifter när de bedriver utbildning enligt skollagen och att det i detta också ingår myndighetsutövning är dock klart (jämför 12 kap. 4 § och 1 kap. 9 § RF).³⁶

Utredningen om politisk information i skolan menar att fristående skolor utövar offentlig makt och därför bör omfattas av begreppet ”det allmänna” i 1 och 2 kap. RF, och då oavsett om det är fråga om myndighetsutövning eller inte.³⁷ En sådan tolkning innebär att barn och elever i fristående skolor har samma skydd för sina rättigheter enligt 2 kap. RF i förhållande till sin skola som barn och elever i offentliga skolor. Av propositionen Politisk information i skolan (prop. 2017/18:17) framgår dock inte om regeringen delar denna bedömning. När regeringen behandlar frågan om förhållandet mellan yttrandefriheten och skolans värdegrund framhålls dock inte att fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. RF inte skulle gälla i förhållande till de fristående skolorna.³⁸

Skolverket utgår från att barn och elever har samma fri- och rättighetsskydd oavsett om de går i en offentlig eller fristående skola.

³⁴ SOU 2016:4 s. 263 ff.; Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen – om innebörden av ”det allmänna”*, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2013; Hirschfeldt och Lerwall, *Friskolorna – några konstitutionella synpunkter på deras ställning*, i Bertil Bengtsson 90 år, 2016, s. 169-175.

³⁵ Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen s. 85 f. och 140.

³⁶ Prop. 2017/18:17 s. 8; prop. 2009/10:165 s. 598; SOU 2016:4 s. 263 f.

³⁷ SOU 2016:4 s. 266 f.

³⁸ Prop. 2017/18:17 s. 16 f.

Barn och elevers yttrandefrihet

Barn och elever har yttrandefrihet i skolan. De är också skyddade mot att tvingas att ge till känna sin politiska eller religiösa åskådning. Yttrandefriheten skyddas tillsammans med de andra så kallade positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF. Att barn och elever är skyddade mot att tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende framgår av reglerna om de så kallade negativa opinionsfriheterna i 2 kap. 2 § RF. Skydd för yttrandefriheten finns också i Europakonventionen (artikel 10), EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 11) och i barnkonventionen (artikel 13). Att barn och elever har yttrandefrihet i skolan och inte kan tvingas att ge till känna till exempel sin politiska eller religiösa åskådning följer också av skolans värdegrund och demokratiska uppdrag.

Skyddet för yttrandefriheten i regeringsformen får under vissa angivna förutsättningar begränsas genom lag. Föreskrifter som anger hur man får sprida eller ta emot yttranden utan att hänsyn tas till innehållet i yttrandena anses inte som en begränsning av yttrandefriheten. Skyddet mot att tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende är absolut och kan bara begränsas genom ändring av grundlagen (se 2 kap. 20-23 och 25 §§ RF).

Åtskilliga slag av yttranden faller utanför skyddet för yttrandefriheten i regeringsformen. Det framgår av förarbetena där exempel ges på vissa bestämmelser i brottsbalken, till exempel ofredande och bedrägeri (4 kap. 7 § och 9 kap. 1 § BrB), som inte anses utgöra begränsningar av den yttrandefrihet som regeringsformen skyddar. I förarbetena framhålls också att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga.³⁹ Det finns också lagstiftning som begränsar yttrandefriheten. Hets mot folkgrupp, förtal och förolämpning är alla exempel på brott som inskränker yttrandefriheten (16 kap. 8 § och 5 kap. 1 och 3 §§ BrB).

Yttrandefriheten i tryckta skrifter och till exempel i radio, tv, film och på olika webbplatser regleras i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (se 2 kap. 1 § andra stycket RF).

Yttrandefriheten innebär att barn och elever har rätt att ha vilka värderingar och åsikter som de vill. De har också rätt att muntligen, skriftligen eller på annat sätt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt meddela uppgifter och upplysningar. Val av klädsel är ett exempel på vad som kan omfattas av yttrandefriheten, i vart fall om avsikten är att uttrycka en åsikt eller tanke med klädseln. Yttrandefriheten omfattar inte bara information och idéer som tas emot positivt eller anses ofarliga utan också de som provocerar, chockerar eller stör någon del av befolkningen. Skolan får inte begränsa ett barns eller en elevs yttrandefrihet utan stöd i lag. Även för barn och elever gäller dock de begränsningar av yttrandefriheten som har meddelats i lag, till exempel yttranden som innefattar hets mot folkgrupp, förtal eller förolämpning (16 kap. 8 § och 5 kap. 1 och 3 §§ BrB).

³⁹ Prop. 1975/76:209 s. 139 ff.

Skolans arbete mot våldsbejakande extremism

Skolan ska ge barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö

Skolan har en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism. Det är genom att ge barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö som skolan kan förebygga att unga involveras i våldsbejakande extremism. Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för barn och ungas framtida möjligheter. Att barn och elever får en trygg skolgång och går ut skolan med goda kunskaper minskar risken för utanförskap och kriminalitet. Enligt Barnombudsmannen visar forskningen att skolgången är en central del i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Misslyckande i skolan är en riskfaktor för att unga ska involveras i våldsbejakande extremism.⁴⁰ Skolverket anser därför att det är viktigt att säkerställa kontinuitet och kvalitet i utbildningen. Vikten av att barn och unga får en bra utbildning framhålls också av Barnombudsmannen.⁴¹ I de samtal som Skolverket har haft med representanter för skolhuvudmän, personal i skolan och barn och elever framhölls också att det är viktigt att säkerställa kontinuitet och kvalitet i utbildningen.

Skolans demokratiska uppdrag

Skolan har ett viktigt demokratiskt uppdrag. Skolan ska utbilda och fostra aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare som respekterar och bejakar samhällets grundläggande värden. Barn och elever ska få kunskaper, förmågor och värderingar som möjliggör ett aktivt samhällsdeltagande. Arbetet med kunskaper och värden ska ske som ett samlat uppdrag och rikta sig till alla barn och elever. Arbetet med det demokratiska uppdraget ska ske såväl i som utanför undervisningen och är ett ansvar för hela skolans personal. I skolans arbete med det demokratiska uppdraget ingår många viktiga delar. Det handlar till exempel om att barn och elever ges möjlighet till delaktighet och inflytande och att skolan på olika sätt främjar likabehandling. Skolverket har i redovisningen valt att särskilt lyfta det öppna samtalet (se avsnitt Skolan ska främja ett öppet samtalsklimat).

Frågan är dock vad skolan ska och får göra om ett barn eller en elev har våldsbejakande åsikter eller uppvisar möjliga tecken på radikaliserings. Frågan har bland annat uppkommit med anledning av Samtalskompassen, som är ett utbildningsmaterial som den tidigare Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism har tillgängliggjort på sin webbplats. Samtalskompassen är ett metodstöd för samtal med någon som uppvisar tecken som sägs tyda på att någon är radikaliserad eller kan bli det. Materialet riktar sig bland annat till personal i skolan.⁴² Av en forskningsrapport som Segerstedtinstitutet har tagit fram på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande

⁴⁰ Skr. 2016/17:126 s. 21; Barnombudsmannen, En kunskapsöversikt, s. 48; Barnombudsmannen, En barnrättslig analys, s. 4 ff.

⁴¹ Barnombudsmannen, En barnrättslig analys, s. 6 f.

⁴² Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, www.samordnarenmotextremism.se/kunskap/samtalskompassen.

extremism framgår att Samtalskompassen är den metod som de flesta kommuner hänvisar till.⁴³

För att kunna svara på vad skolan ska och får göra i konkreta situationer för att få ett enskilt barn eller elev att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden krävs en analys av bestämmelserna om skolans demokratiska uppdrag, och då i förhållande till barns och elevers rättighetskydd. Samtidigt som skolan ska påverka och stimulera barn och elever att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden så måste skolan respektera barns och elevers grundläggande fri- och rättigheter. Det innebär att de arbetssätt och metoder som en skola använder måste vara förenliga med barns och elevers rättighetskydd. Skolans demokratiska uppdrag innebär inte att skolan kan tvinga barn och elever att stå bakom demokratiska principer. Elevers åsikter, värderingar och attityder är inte heller föremål för kunskapsbedömning. Ingrid Helmius och andra forskare menar att skolan inte har rätt att ta reda på ett enskilt barns eller elevs åsikter och inte heller har rätt att välja ut ett enskilt barn eller elev för att ändra barnets eller elevens uppfattning i en viss fråga. Ingrid Helmius menar att det inte är några problem att skolan generellt propagerar för de värden som utgör skolans värdegrund, men menar att skolan inte har rätt att rikta sig mot ett visst barn eller elev för att så som hon beskriver det ”i akt och mening” ändra barnets eller elevens uppfattning i en viss fråga.⁴⁴

Det är viktigt att det klargörs vad skolan ska och får göra för att få ett enskilt barn eller elev att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden, och då oavsett om barnet eller eleven har våldsbejakande åsikter eller andra åsikter som strider mot skolans värdegrund. Skolverket föreslår därför att det tillsätts en utredning som bland annat får i uppdrag att närmare analysera bestämmelserna om skolans demokratiska uppdrag, och då i förhållande till barns och elevers rättighetskydd (se avsnitt Skolverkets förslag för det fortsatta arbetet). Frågan skulle eventuellt också kunna belysas av forskare eller av Skolverket i samverkan med någon annan aktör.

Skolan ska främja ett öppet samtalsklimat

Skolan ska främja ett öppet samtalsklimat där olika åsikter kan mötas, prövas och bemötas. Det är en viktig del av skolans demokratiska uppdrag. Att skolan ska främja ett öppet samtalsklimat framgår av läroplanen för samtliga skolformer där det anges att skolan ska vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Skolan ska också framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana (avsnitt 1).⁴⁵ Det öppna samtalet rymmer olika åsikter, erfarenheter och perspektiv. Skolan ska samtidigt påverka och stimulera barn och

⁴³ SKL, Från ord till handlingsplan. En rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, 2017, s. 5 och 57 f.

⁴⁴ Helmius, Rättsutlåtande, s. 2 f och 28; Helmius, Skolans arbete mot våldsbejakande extremism, s. 81 f; Mattsson och Persson, s. 203 f.

⁴⁵ I läroplanen för förskolan skiljer sig formuleringen något åt. Där anges att förskolan ska vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Det anges vidare att varje barn ska ges möjlighet att bilda sig egna uppfattningar och göra val utifrån de egna förutsättningarna. Delaktighet och tilltro till den egna förmågan ska på så vis grundläggas och växa (avsnitt 1).

elever att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden. Personalen i skolan måste alltid vara tydlig med att våldsbejakande extremism inte är förenligt med skolans värdegrund och samhällets grundläggande värden. Det förtydligas i läroplanen för varje skolform där det framgår att alla som verkar i skolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanen och klart ta avstånd från det som strider mot dem (avsnitt 1).

Det är viktigt att samtal som kan väcka starka känslor och skapa spänningar bygger på tillitsfulla relationer och sker under trygga och ordnade former. Skolan måste se till att alla barn och elever har en trygg skolmiljö och inte utsätts för diskriminering eller andra former av kränkande behandling.⁴⁶ I de samtal som Skolverket har haft med representanter för skolhuvudmän, personal i skolan och barn och elever har framhållits att skolorna behöver stöd och vägledning i hur de kan genomföra öppna samtal under trygga och ordnade former. Skolorna behöver till exempel stöd och vägledning om vad som omfattas av yttrandefriheten och när personalen i skolan har rätt och skyldighet att inskränka ett barns eller en elevs yttrandefrihet. Att skolorna behöver stöd och vägledning i hur de både kan skydda barns och elevers yttrandefrihet och samtidigt se till att alla barn och elever har en trygg skolmiljö och inte utsätts för diskriminering eller andra former av kränkande behandling framgår också av flera remissinstansers yttranden över betänkandet Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget (SOU 2016:4).⁴⁷ Det finns alltså ett behov av att förhållandet mellan yttrandefrihet, ordningsregler och regler om bland annat åtgärder mot diskriminering och annan kränkande behandling förtydligas.

Skolan ska ge barn och elever stöd i skolsituationen

I skolans uppdrag ingår att på olika sätt ge barn och elever stöd i skolan.⁴⁸ Stöd till barnet eller eleven utanför skolsituationen är det andra aktörer som ska ge, till exempel socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Skolan har ett ansvar för att skapa en god lärandemiljö för barns och elevers kunskapsutveckling och personliga utveckling. Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Barn och elever som behöver mer stöd och stimulans ska få sådant stöd utformat med hänsyn till sina behov och förutsättningar. Det kan till exempel handla om stöd till en elev som har upprepad eller långvarig frånvaro. I arbetet med att ge stöd till elever har elevhälsan med sin samlade kompetens en viktig roll. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och vara med och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Den ska också vara involverad i skolans arbete med särskilt stöd. I de fall ett barn eller en elev behöver stöd även från andra aktörer, till

⁴⁶ Bestämmelser med krav på skolmiljön och om åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling finns framför allt i arbetsmiljölagen, skollagen och diskrimineringslagen.

⁴⁷ Utbildningsdepartementet, remissammanställning av yttranden över betänkandet Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget (SOU 2016:4), U2016/00155/GV.

⁴⁸ Att skolan ska ge barn och elever stöd på olika sätt i skolan följer av bestämmelser i skollagen och läroplanen för varje skolform.

exempel från socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri eller barn- och ungdomshabiliteringen, kan insatserna behöva samordnas.

Oro för ett barn ska anmälas till socialtjänsten

Oro för att ett barn far illa eller riskerar att fara illa ska alltid anmälas till socialtjänsten. Alla som arbetar i skolan är skyldiga att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.⁴⁹ Det kan till exempel handla om oro för ett barn som befinner sig i eller riskerar att hamna i en våldsbejakande extremistmiljö. Oro för ett barn ska inte anmälas eller rapporteras till polisen eller lokala samordnare mot våldsbejakande extremism⁵⁰ (se även avsnitt Skolan ska inte rapportera barns och elevers åsikter till polisen).

Det kan finnas behov av att på lokal nivå tydliggöra att oro för ett barn som befinner sig i eller riskerar att hamna i en våldsbejakande extremistmiljö ska anmälas till socialtjänsten och inte till polis eller lokala samordnare. Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism har i sin kartläggning sett att det finns en risk för att information lämnas via alternativa kommunikationsvägar. Det kan exempelvis innebära att oro för ett barn anmäls till den lokala samordnaren i stället för till socialtjänsten i form av en orosanmälan.⁵¹ Av SKL:s rapport om de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism framgår också att man i flera kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism uppmanar bland annat personal i skolan att rapportera möjliga tecken på radikaliserings hos enskilda individer både direkt till polis och säkerhetspolis eller via den lokala samordnaren.⁵²

Skolan ska inte rapportera barns och elevers åsikter till polisen

Skolan ska inte rapportera barns och elevers åsikter eller olika möjliga tecken på radikaliserings in i våldsbejakande extremism till polis, säkerhetspolis eller lokala samordnare mot våldsbejakande extremism. Det ingår inte i skolans uppdrag. Däremot kan det finnas anledning att göra en orosanmälan till socialtjänsten. Om det finns misstanke om att en elev har begått eller kommer att begå brott måste skolan också i varje enskilt fall bedöma om en polisanmälan ska göras.

Skolverket vill framhålla vikten av att skolan ska vara en säker och trygg plats för barn och elever där de kan utveckla sina värderingar och åsikter. I skolan ska åsikter kunna mötas, prövas och bemötas. Om skolan rapporterar barns och elevers åsikter eller olika möjliga tecken på radikaliserings till polis, säkerhetspolis eller lokala samordnare finns det en risk för att tilliten mellan skolans personal och barn och elever urholkas och att skolans uppdrag försvåras. Om barn och elever saknar förtroende

⁴⁹ Anmälningsskyldigheten framgår av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 2 § tredje stycket SoL). I 29 kap. 13 § andra stycket skollagen finns en hänvisning till bestämmelsen om anmälningsskyldighet.

⁵⁰ I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism ingår att kommunen bör ha en lokal samordnare som ansvarar för att samordna det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, se Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s. 21.

⁵¹ SOU 2018:65 s. 109 och 136.

⁵² SKL, Från ord till handlingsplan, s. 5 och 61.

för skolans personal kan det bli svårt för skolan att ha ett öppet samtalsklimat där frågor kan mötas, prövas och bemötas. Det kan i sin tur leda till att det blir svårare för skolan att påverka och stimulera barn och elever att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden. Även Barnombudsmannen framhåller vikten av att skolan ska vara en säker och trygg plats för barn och elever där de kan utveckla sina värderingar och åsikter.⁵³

Av SKL:s rapport om de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism framgår dock att man i flera kommunala handlingsplaner uppmanar bland annat personal i skolan att rapportera möjliga tecken på radikaliserings hos enskilda individer både direkt till polis och säkerhetspolis eller via den lokala samordnaren.⁵⁴ Frågan är om detta utbyte av uppgifter om individer som har eller kan ha extrema åsikter kan vara i strid med grundläggande fri- och rättigheter och om det kan leda till diskriminering av grupper i samhället. Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism lyfter frågan i sitt betänkande, men har inte närmare analyserat frågan. I sina överväganden om det bör införas en bestämmelse som ger socialtjänsten utökade möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om enskilda som inte avser misstankar om brottsliga handlingar till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen menar dock utredningen att det finns en överhängande risk för att ett sådant utlämnande kan vara i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen menar också att ett sådant utlämnande kan uppfattas som diskriminerande och dessutom kan riskera att få till följd att enskilda på felaktiga grunder pekats ut som blivande terrorister utifrån till exempel sin trosuppfattning. Utredningen konstaterar också att det i dagsläget saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att avgöra vilka så kallade riskfaktorer som kan leda till att enskilda involveras i våldsbejakande extremism.⁵⁵

Det finns alltså en överhängande risk för att en skola som rapporterar barns och elevers åsikter eller olika möjliga tecken på radikaliserings till polis, säkerhetspolis eller till lokala samordnare kränker barnets eller elevens grundläggande fri- och rättigheter. För att kunna svara på om, och i så fall när, en skola kan samla in och utbyta information om barns och elevers åsikter eller möjliga tecken på radikaliserings krävs en rättslig analys av frågan.

Samverkan med socialtjänsten och polisen

Samverkan mellan olika aktörer, till exempel mellan skolan, socialtjänsten och polisen, anges i strategier och handlingsplaner mot våldsbejakande extremism och terrorism vara nödvändigt och en förutsättning för att arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism ska bli framgångsrikt.⁵⁶ Vikten av samverkan mellan olika aktörer framhålls också i de kommunala handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism.⁵⁷ Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism har

⁵³ Barnombudsmannen, En barnrättslig analys, s. 44 f.

⁵⁴ SKL, Från ord till handlingsplan, s. 5 och 61.

⁵⁵ SOU 2018:65 s. 106, 113 och 185 f.

⁵⁶ Skr. 2014/15:144; skr. 2014/15:146; Nationell strategi mot våldsbejakande extremism.

⁵⁷ SKL, Från ord till handlingsplan, s. 59.

i sin kartläggning av det arbete som bedrivs på lokal nivå dock funnit att de kommunala handlingsplanerna endast i begränsad omfattning preciserar vem som ska göra vad åt vilka slags problem och på vilket sätt eller med vilken metod. Utredningen konstaterar också att det verkar finnas en tendens till övertro på att andra aktörer har ”verktyg” och befogenheter att göra något, dock oklart vad för sorts insats, för att förebygga radikaliserings in i våldsbejakande extremism på generell eller individuell nivå.⁵⁸ Det finns alltså ett behov av att det ytterligare klargörs vad respektive aktör ska och kan göra för att förebygga våldsbejakande extremism och på vilket sätt eller med vilken metod. Det behöver också klargöras hur olika aktörer ska och kan samverka.

För att kunna svara på hur skolan, socialtjänsten och polisen ska och kan samverka i arbetet mot våldsbejakande extremism har Skolverket haft ett möte med Socialstyrelsen och Polismyndigheten. Även CVE har lyft behovet av att Skolverket, Socialstyrelsen och Polismyndigheten samverkar för att kunna ge stöd och vägledning om hur skolan, socialtjänsten och polisen i sin tur ska och kan samverka på lokal nivå. På initiativ av CVE har en sådan samverkan också inletts. Ett första inledande möte ägde rum den 28 augusti 2018. Skolverket har tillsammans med Socialstyrelsen också fått i uppdrag av regeringen att genomföra ett treårigt utvecklingsarbete som ska syfta till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser. I uppdraget ingår bland annat att kartlägga och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer samt juridiska och strukturella hinder för samverkan. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2021 (U2017/01236/GV).

Skolverket ser ett fortsatt behov av att samverka med Socialstyrelsen och Polismyndigheten för att kunna ge skolorna ytterligare stöd och vägledning om hur skolan ska och kan samverka med socialtjänsten och polisen i arbetet mot våldsbejakande extremism. En viktig fråga är om det arbete och den samverkan som sker för att förebygga våldsbejakande extremism på något sätt bör skilja sig åt från det arbete och samverkan som sker kring barn som av andra anledningar riskerar att fara illa.

Skolverkets förslag för det fortsatta arbetet

Skolverket förtydligar i redovisningen att skolan har en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism och att det är genom att ge barn och elever en bra utbildning i en trygg miljö som skolan kan förebygga att unga involveras i våldsbejakande extremism. För att Skolverket ska kunna ge skolorna stöd och vägledning i konkreta situationer krävs dock att olika frågor som kan uppkomma i arbetet mot våldsbejakande extremism ytterligare analyseras rättsligt. Det är till exempel viktigt att det klargörs vad skolan ska och får göra för att få ett enskilt barn eller elev att respektera och bejaka samhällets grundläggande värden.

För att kunna svara på vilka insatser skolan bör vidta för att förebygga våldsbejakande extremism krävs också en kartläggning och utvärdering av befintliga metoder och arbetssätt. Man behöver också ta del av den kunskap och forskning som finns

⁵⁸ SOU 2018:65 s. 94 f. och 98.

om orsakerna till varför individer söker sig till våldsbejakande extremistmiljöer. De insatser som skolan genomför måste inte bara vara förenliga med gällande rätt, utan de bör också ha avsedd effekt. Det finns också ett fortsatt behov av att Skolverket samverkar med Socialstyrelsen och Polismyndigheten för att verket ska kunna ge skolorna ytterligare stöd och vägledning om hur skolan ska och kan samverka med socialtjänsten och polisen i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Skolverket föreslår därför att det tillsätts en utredning som får i uppdrag att närmare analysera bestämmelserna om skolans demokratiska uppdrag, och då i förhållande till barns och elevers rättighetsskydd. Det är viktigt att det i utredningens uppdrag också ingår att kartlägga och utvärdera befintliga metoder och arbetssätt samt att ta ställning till om dessa är förenliga med gällande rätt. Skolverket föreslår också att myndigheten tillsammans med Socialstyrelsen och Polismyndigheten får i uppdrag att utreda hur skolan, socialtjänsten och polisen ska och kan samverka i arbetet mot våldsbejakande extremism. Ett sådant uppdrag bör samordnas med det uppdrag som Skolverket och Socialstyrelsen redan har för att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (U2017/01236/GV).

Skolverket kommer att fortsätta arbetet med att ge skolorna stöd och vägledning i olika frågor som kan uppkomma i arbetet mot våldsbejakande extremism. För att Skolverket ska kunna svara på vissa frågor kommer myndigheten att behöva samråda med andra myndigheter och andra aktörer.