



GÖTEBORGS  
UNIVERSITET

SEGERSTEDTINSTITUTET

RAPPORT

RAPPORT 4

# DEMOKRATISERINGENS DILEMMAN

i de nordiska handlingsplanerna mot  
våldsbejakande extremism

Jennie Sivenbring  
Göteborgs universitet  
Segerstедtinstitutet

2017-03-22

# Förord

Den här rapporten har titeln *Demokratiseringens dilemman*. Med detta vill jag problematisera hur intentioner att värna demokratin mot yttre hot, kan leda till att vi agerar i strid mot demokratiska värden så som yttrandefrihet. Därmed finns dilemman och paradoxer vi behöver hantera i relation till de åtgärder som beslutas.

Jag är inte terrorforskare. Jag är disputerad i barn- och ungdomsvetenskap och har en stark tro på ungdomars kraft och en välgrundad kunskap om hur ungas villkor och möjligheter formas av sin samtid. Förvisso kan jag anses öppen för kritik från de som förespråkar hårdare tag och repressiva åtgärder på just de grunder jag på olika vis försöker problematisera i denna rapport. Den handlar dock främst om utbildningsväsendet, om lärare och elever och de åtgärder som berör skolans verksamhet och hur dessa åtgärder kan anses vara demokratiserande. Jag tror mig också veta en hel del om tillitsfulla relationer och betydelsen av att samverka med anhöriga, med olika instanser och med civilsamhället.

Arbetet med den här rapporten har också gett mig nya kunskaper och erfarenheter om de utmaningar som ligger i att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på bred front. Jag är övertygad om att det är en utmaning som behöver antas - från både socialpolitiskt och säkerhetspolitiskt håll. Jag är tacksam för de möjligheter och de erfarenheter och insikter detta arbete gett mig. Tack till Segerstedtinstitutet och särskilt till Christer Mattsson och Robin Andersson för förtroendet. Tack också till Catarina Andishmand och till Roger Säljö för läsning och feedback på texten. Som vanligt, ett största tack till Thomas Johansson vars läsning jag knappt vågar klara mig utan.

Göteborg 2017-03-22

*Jennie Sivenbring*

Kontaktperson:  
Ulf Sandström, föreståndare för Segerstedtinstitutet  
[ulf.sandstrom@gu.se](mailto:ulf.sandstrom@gu.se)  
0766 061011

[www.segerstedtinstitutet.gu.se](http://www.segerstedtinstitutet.gu.se)

## Sammanfattning

I denna rapport analyseras de strategier, åtgärder och metoder som förespråkas i Nordiska handlingsplaner i arbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism inom utbildningsväsendet. Det handlar dels om handlingsplaner på nationell nivå, dels om åtgärder som utarbetats för att användas i främst utbildningssyfte i skolor och i civilsamhällets organisationer och föreningar. Syftet kan uttryckas som att rapporten avser att ge en bild av hur förklaringsmodeller och åtgärder vad gäller radikaliserings våldsbejakande extremism relateras till varandra och vilka utmaningar som finns för framtida preventionsarbete.

I rapporten analyseras nationella handlingsplaner, strategier och åtgärder för att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism på nationell nivå för Danmark, Finland, Norge och Sverige. Island har ingen specificerad handlingsplan för att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism, sådana frågor inbegrips på Island i det ordinarie våldspreventiva arbetet. I föreliggande rapport analyseras generella drag i det nationella arbetet, såväl som de åtgärder som inriktas mot utbildningsväsendet.

Analysen av de nationella handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism i de nordiska länderna visar på en relativt god samstämmighet avseende hur radikaliserings och våldsbejakande extremism definieras och problematiseras. Den våldsbejakande extremismen aktiveras enligt planerna av ett upplevt missnöje med samhället i sin nuvarande form och söker genom politiska eller religiösa motiv att störa eller förändra det samma.

Vidare visar åtgärderna i planerna, trots blandad hotbedömning av ländernas säkerhetspolis, främst på en ambition att *motverka hotet från den islamistiska miljön*. Krigsresande, religiösa samfund, flyktingar och asylsökande utgör grupperingar som ges mycket utrymme bland de nationella åtgärderna. Handlingsplanerna utgår på så vis från en uppdelning mellan den demokratiska västvärlden och ”den andra” muslimska världen. Syftet med det preventiva arbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism handlar i grunden om att värna demokratin, varvid de som inte räknas till denna åskådning behöver övervakas, åtgärdas, anpassas och omvändas.

Åtgärderna i nordiska planerna analyseras i enlighet med dess *främjande, förebyggande eller förhindrande* karaktär. Huvudparten av åtgärderna är av förebyggande eller förhindrande karaktär. De förebyggande och förhindrande åtgärderna karaktäriseras i hög grad av insatser mot individer eller grupperingar som är riskidentifierade. Åtgärderna är därmed i regel av säkerhetspolitisk karaktär, där lagändringar, förstärkta straff och ökad kontroll skall fungera som prevention mot våldsbejakande extremism. Säkerhetsdiskursen kan anses vara aktiverad av att vi inte riktigt kan överblicka hotet och dess karaktär. Den påkallar kartläggning, lägesbilder, identifieringsverktyg och straffande åtgärder för att kunna kontrollera och överblicka.

De främjande åtgärderna som inbegriper samtliga medborgare och som skall vara stärkande och därmed motverka att radikaliserings sker handlar övervägande om demokratisering (det vill säga att utveckla och stärka demokratisk kompetens, snarare än att försvara demokratin som

företeelse). Denna inriktas på att utbilda och informera om demokratiska system och medborgarkompetens.

De nordiska handlingsplanerna fokuserar också på *behovet av ökad kunskap* om radikaliserings och våldsbejakande extremism bland myndigheter och första linjens personal. Generellt anses kunskaperna hos både myndigheter och personal i människovårdande yrken vara begränsad. Här framträder ett tydligt behov av mer evidensbaserad kunskap om preventivt arbete och kunskaper om vilken typ av arbete som kan ge effekter. Dessa kunskaper inbegriper också vetande om hur de som arbetar inom människovetenskaperna kan identifiera risker och pågående radikaliserings.

Handlingsplanerna förordar vikten av *nätverkande och samordning* mellan nationer, myndigheter, första linjens personal och civilsamhällets organisationer. Med utgångspunkt i den misstro som ofta finns mellan unga individer och myndigheter, något som ofta finns belagt i forskning, kan civilsamhällets organisationer och föreningar och utbildningsväsendet utgöra ett forum för preventivt arbete. Ett stärkande av dessa instanser kan därmed anses främjande i ett långsiktigt preventivt arbete.

Trots erkännandet av utbildningsväsendets betydelse för *främjandet och värnandet av demokratin*, är det relativt få åtgärder av denna karaktär som inriktas mot skolan och skolans personal i de nordiska handlingsplanerna. När det gäller demokratistärkande insatser i utbildning framstår det som om arbetet snarast skall fortgå enligt gängse etablerade former. Demokratisering handlar i handlingsplanerna om att informera och utbilda unga om medborgarskap och demokratiskt beslutsfattande, snarare än om att använda sig av ett demokratiserande pedagogiskt arbetssätt. Således förutsätts att demokratin i sin nuvarande form är tillräcklig, men att lärare misslyckats med att överföra den på elever.

Vidare är *kommunikationskritisk kompetens och kritiskt tänkande* framträdande bland de åtgärder som anges viktiga för utbildningsväsendet att utveckla. Med utgångspunkt i ungas ökande engagemang med sociala medier och internet, påkallas ett behov av att utveckla motståndskraft mot propaganda och radikaliserande budskap.

Således kan vi konstatera att analysen pekar på *demokratiska dilemman* förknippade med värnandet av demokratin i handlingsplanerna. Demokrati och demokratisering är viktiga utgångspunkter i samarbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism i de Nordiska länderna. Inte minst då extremism och radikaliserings påkallar behovet att värna demokratin mot inre och yttre hot. Det nordiska samarbetet baseras på regionens gemensamma värderingar som: tillit, frihet under ansvar, öppenhet, inkludering, tolerans, jämlikhet och demokrati samt respekt för traditioner och öppen dialog med medborgare i demokratiska institutioner<sup>1</sup>.

Ett *demokratiskt dilemma* handlar om synen på demokrati som något färdigförhandlat, fast och fixerat i gemensamma värderingar. Det är en demokrati som till sin karaktär är tillåtande, jämlik, inkluderande och tolerant och som kan föras över på den uppväxande generationen och på nya medborgare. En sådan syn på demokrati utesluter understundom oliktankande och ibland

---

<sup>1</sup> Nordiska rådet.

utesluter den också förhandling om olika uppfattningar. Med hänsyn till att forskning visar att många unga människor är missnöjda med demokratin i sin nuvarande form och upplever att deras åsikter ogiltigförklaras och tystas ner, bör snarare en öppen debatt, samtal och analys eftersträvas.

Ytterligare ett dilemma syns i det som blir konsekvensen av att handlingsplanerna avspeglar en säkerhetspolitisk diskurs, där övervakning och kontroll ges stort utrymme. Detta synliggörs exempelvis då utbildningsväsendets personal och pedagoger har uppgift att *identifiera, slå larm, kartlägga, utreda och anmäla riskbeteenden*. En sådan uppgift påkallar kunskaper om vilka markörer och tecken det är lärare bör kunna observera. Dessutom visar det sig att lärares övervakande uppgift inverkar på sådant som elevers rätt till yttrandefrihet och religionsfrihet, vilka är några av demokratin grundläggande värden. Att lärare ges en kontrollerande och identifierande uppgift och att det i nationella handlingsplaner finns riktlinjer för hur bekymringssamtal kan gå till, bör diskuteras i termer av hur det kan bidra till den demokratisering som är en av utbildningsväsendets huvuduppgifter.

## Framtida utmaningar för utbildningsväsendet

Handlingsplaner och preventivt arbete mot radikaliserings och våldsbejakande extremism är ett relativt nytt fält för de nordiska länderna. I nuläget har planerna ett säkerhetspolitiskt fokus med metoder och åtgärder hämtade från våldsprevention som lånar sig till exempelvis utbildningssystemet. En utmaning kan vara att se över de åtgärder som riktar sig mot utbildning och huruvida dessa främst är inriktade på demokratisering av unga medborgare. I SOU 2016:92 sammanfattas samordnarens roll för att stärka demokratin och motverka inträde till extremistiska miljöer.

En del kritiker kan tycka att det är för mjuka vantar för att möta ett av vår tids största hot. Men samordnarens roll är att i högre grad aktivera en väsentligt större del av samhällets samlade resurser än enbart brottsbekämpningen. Meningen är att dra nytta av de omfattande förmågor samhället besitter för att just stärka demokratin, motverka inträde i våldsbejakande extremism och underlätta utträde (SOU 2016:92, s.15).

Lärare och skolans pedagoger har inte som främsta uppgift att arbeta mot terrorism eller att identifiera individer i riskzonen, detta uppdrag bör utföras av dem som har sådana befogenheter och kunskaper. Lärare och skolans pedagoger främsta uppdrag handlar om att utbilda framtida demokratiska medborgare. De är redan skyldiga att göra en orosanmälan till sociala myndigheter i de fall de misstänker att elever far illa.

En utmaning är att tydliggöra vilka åtgärder och instanser som kan verka som främjande, förebyggande och förhindrande. I handlingsplanernas differentiering av främjande, förebyggande och förhindrande åtgärder, kan skolan och utbildningsväsendets uppgift att värna och stärka demokratin vara en främjande åtgärd som på olika vis kan stärkas. En utmaning kan anses ligga i att bredda insatserna och också fokusera på hur demokratisering kan stärkas. Således är det en utmaning för nordisk utbildning att finna vägar att låta ungdomar vädra sina attityder, utan moraliska förbud och tabun. Skolan skulle helt enkelt kunna utgöra en legitim kanal för att dryfta frågor om vad det innebär att vara en samhällsmedborgare. Demokratin

behöver lämna utrymme för förhandling och utveckla parlamentariska vägar för ungdomar att föra fram sina tankar och åsikter.

En annan utmaning för de nordiska länderna kan anses ligga i att finna vägar att göra ungdomar mer källkritiska och utrusta dem med argument som en kompetens att använda i demokratiserande syfte och också i motverkande syfte i forum på internet. Således behöver kritisk mediekompetens säkerställas och ges utrymme exempelvis som en del av den ordinarie undervisningen i skolan.

Forskning avseende verksamma mekanismer för demokratisering är relativt samstämmig gällande vilka ”verksamma mekanismer” som visat sig ha effekt, en utmaning för de nordiska länderna kan vara att se över huruvida dessa mekanismer kan ges utökat utrymme i skolan.

- Tillitsfulla relationer
- Kritiskt tänkande
- Tillhörighet till samhället
- Tolerans och respekt för andra
- Involverande av anhöriga och civilsamhället
- Fungerande samverkan mellan myndigheter
- Tillgodoseende av demokrati och mänskliga rättigheter
- Fokus på individen framför ideologin.

# Innehållsförteckning

Förord .....	2
Sammanfattning .....	3
Framtida utmaningar för utbildningsväsendet .....	5
Inledning.....	9
Syftet med rapporten.....	12
Europa motverkar radikaliserings och våldsbejakande extremism.....	13
Nordiskt samarbete för att förhindra radikaliserings och våldsbejakande extremism.....	14
Radikaliserings, våldsbejakande extremism och utbildning.....	16
Kampen om begreppen .....	16
Radikaliserings som process.....	18
Förklaringsmodeller i forskningen.....	19
Könsaspekter.....	21
PVE och CVE .....	23
Utbildning och prevention .....	25
Lärares möjligheter att demokratisera eller identifiera .....	25
Lärares möjlighet till dialog .....	27
Sammanfattning av forskning .....	28
Genomförande .....	31
Materialet .....	31
Urval .....	31
Teoretiskt och metodologiskt ramverk .....	33
Diskursanalytisk metodologi.....	34
Nordiska handlingsplaner.....	37
Handlingsplan, åtgärdsprogram och strategi.....	37
Definitioner av extremism och radikaliserings.....	37
Extremism .....	37
Radikaliserings .....	39
Våldsbejakande extremism och radikaliserings.....	40
Norden identifierar risken .....	40
Åtgärder och strategier .....	43
Främjande, förebyggande och förhindrande åtgärder .....	44
Norden genomför åtgärder som aktiverar .....	46
Danmark aktiverar stärkande insatser .....	46
Finland aktiverar polisarbete, utbildning och identifieringsverksamhet .....	46
Norge aktiverar utbildning och säkerhetssystemet.....	47
Sverige aktiverar nätverk och kunskapsbaser .....	48
Sammanfattande reflektioner: Kunskap, identifierings och säkerhet .....	49
Utmaningar för Norden.....	51
Demokrati och demokratiserings.....	51
Propaganda på internet.....	51
Kritisk- och mediekritisk kompetens .....	52

Fokus på utbildning .....	53
Danmark: .....	53
Finland: .....	55
Norge: .....	56
Sverige: .....	57
Utbildningens roll i Norden .....	58
Demokratisering – fostran eller metod? .....	59
Källkritik och kommunikationskritisk kompetens .....	59
Identifiera risker .....	60
Avslutande diskussion – Demokratiseringens dilemman.....	61
Referenser.....	63
Referenser a.....	63
Världen, Europa och Norden: .....	63
Danmark:.....	64
Finland: .....	64
Island:.....	64
Sverige: .....	65
Referenser b. ....	65



## Inledning

”We are used to experiencing political violence from a distance as an expression of social interaction far-removed from Nordic traditions”, så lyder ingressen till *Analys Nordens* specialutgåva från 2011. Publikationen är utgiven av *Nordiska rådet* och *Nordiska ministerrådet* med syfte att ge insikt i och överblick över den politiska debatten i de nordiska länderna. Sedan 2011 har våldsamma dåd i Europa tvingat oss att inse hur avståndet till det politiska (och religiöst motiverade) våldet minskat. Händelser i Madrid 2004, London 2005, Stockholm 2010, på Utøya 2011, i Paris, Köpenhamn och i Trollhättan 2015, Bryssel 2016, Nice 2016, München 2016 och Berlin 2016 har riktat våra blickar mot att medborgare födda, uppväxta och utbildade i den europeiska unionen med utgångspunkt i olika extrema världsåskådningar vänder sig mot ”sina egna”. Narrativen kring en våldsbejakande extremism, som vi tidigare trott oss vara förskonade ifrån, vittnar om ett hot som blivit allt mer närvarande och aktuellt.

I säkerhetspolitiska riskbedömningar av läget i de nordiska länderna adresseras främst tre politiskt eller religiöst motiverade grupperingar: vit-makt miljö eller våldsbejakande högerextremism, våldsbejakande islamistisk miljö samt delar av den autonoma miljön eller våldsbejakande vänsterextremism (CTA 2016; DS 2014:4; Skr 2014/15:144; Pst 2016;)<sup>2</sup>. Gemensamt för de tre grupperingarna och deras status som riskmiljöer, är att de på olika vis underkänner samtida former för demokrati och demokratiska system. Carlsson (2016) sammanfattar de olika grupperingarnas missnöje enligt följande:

Den autonoma miljön, menar förenklat uttryckt, att dagens demokrati upprätthåller kapitalismens förtryck och att den representativa demokratin inte är representativ alls, utan främst tjänar och reproducerar existerande maktförhållanden. Vit makt-miljön, å andra sidan, förkastar demokratin som styrelseskick helt och hållet och ser ett auktoritärt styrande som enda vägen till det idealsamhälle de eftersträvar. Också i de våldsbejakande islamistiska miljöerna förkastas demokratin som styrelseskick och rättsapparatusens legitimitet: rättssamhället ska enligt ideologin istället styras genom de religiösa lagar som ligger i linje med den egna tolkningen av islam. (Carlsson 2016, s. 15)

Således är den våldsbejakande extremisten en individ som på olika vis kan anses hota den demokratiska samhällsordning vi tar för given. Det är en individ som genom att ansluta sig till våldsbejakande grupperingar, accepterar våld som ett medel att destabilisera och störa samhällsordningar. Dessutom handlar det om hot, otillåten påverkan och våldshandlingar mot förtroendevalda, myndighetspersoner och mot en allmänhet som utsätts för våld på grundval av sådant som etnicitet, religionstillhörighet eller sexuell läggning.

Trots att det är tre grupperingar som står i fokus har de senaste årens terrorhandlingar placerat den islamistiska extremismen i det europeiska strålkastarljuset (COM 2016:397), vilket också avspeglas i nordiska sammanhang, där det är den våldsbejakande islamistiska extremismen som främst skrivs fram i de utvärderingar som gjorts av aktuella hotbilder i de nordiska länderna (CTA 2016; DS 2014:4; Skr 2014/15:144; Pst 2016;). Den islamistiska extremismen är också det som mest fokuseras i media och vi vet att det funnits aktiva al-Qaidanätverk i Sverige sedan

---

<sup>2</sup> Island har ingen motsvarande bedömning av säkerhetsläget i fråga om våldsbejakande extremism.

början av 90-talet och att krigsresandet från nordiska länder är relativt omfattande (Säkerhetspolisen 2016; Sandelin 2016).

Trots detta vet vi också att terrordåd med dödlig utgång utförda i de nordiska länderna också har utförts av medborgare med högerextremistiska sympatier eller agendor (t.ex. Anders Bering Breivik i Norge 2011, Peter Mangs 2009-2010 och Anton Lundin Pettersson 2015 i Sverige samt Pekka-Erik Auvinen 2007 i Finland). I Sverige visar en statusrapport utförd av *Den nationella samordnaren* (2016) att det är högerextremismen som främst uppmärksammas och står för våldshandlingar i Sveriges kommuner. Norska PST anger också i sin nationella hotbedömning 2016 att hotet från högerextrema miljöer i Norge ökar, vilket förklaras med ett ökat antal flyktingar och asylsökande. Samtidigt minskar aktiviteten i vänsterautonoma miljöer. Likaså visar rapporter från Finska inrikesministeriet (23/2016) att brott i form av misshandel, hatbrott, uppvigling och skadegörelse främst förekommer i relation till vit-makt miljöer. Finlands inrikesministerium (1/2015;1/2016) anger att i relation till denna miljö rapporteras 33 brott i 14 olika brottsrubriceringar under 2015. Motsvarande siffror för den autonoma vänstermiljön är 16 brott under fyra rubriceringar, de flesta betecknade som motstånd (mot tjänsteman, mot arrestering etc.) 14 av dessa brott relateras till en och samma antifascistiska demonstration. Vad gäller islamistiskt motiverade brott är siffran 0.

Oavsett riskbedömningar på olika nivåer och utpekade grupper, vidtas internationella, nationella, regionala och lokala åtgärder för att motverka, förhindra och förebygga radikaliserings- och våldsbejakande extremism i generella termer. I Sverige finns sedan 2014 en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I Riksdagens kommittédirektiv (2014:13) specificeras *Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremisms* uppdrag:

En särskild utredare ska i rollen som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Samordnaren ska även verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. (Dir. 2014:103).

Övriga nordiska länder har ingen liknande samordning, istället placeras frågeställningen under den myndighet eller det departement (eller liknande) som anses ligga närmast i politisk och juridisk mening<sup>3</sup>. I Finland hanteras radikaliserings- och våldsbejakande extremism främst av *Inrikes departementet/Sisäministeriö* (Ministry of the interior) och *Det nationella samarbetsnätverket mot våldsbejakande extremism*; i Norge av *Justitie- og beredskapsdepartementet* (Ministry of Justice and public security); i Danmark av *Udlændige-*

---

<sup>3</sup> Island har en person i polismyndigheten anställd för att informera eller samordna frågor eller ärenden kring våldsbejakande extremism då sådan problematik är ytterst marginell och sorteras in under den generella brottsförebyggande praktiken. De planer som närmast kan inbegripa brottsförebyggande arbete är *the National action plan on immigration issues* (<http://www.althingi.is/altext/145/s/1692.html>) och *A human right report from the Minister of Interior* (<http://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/1713.pdf>). Båda finns enbart publicerade på isländska [Linda Rós Alfreðsdóttir, Ministry of welfare, Island - personlig kommunikation 2016-10-18 och 2016-10-24].

*integrations- og boligministeriet* (Ministry of immigration, integration and housing); på Island av *Velferðarráðuneytið* (Ministry of welfare).

De individer som engagerar sig i våldsbejakande miljöer, bedöms i olika undersökningar vara relativt unga och i huvudsak av manligt kön (Carlsson 2016, Finska Inrikesministeriet 2016; MUCF 2016a, b, c, d; Svenska säkerhetspolisen DS 2014:4 Norska PST 2016). På senare tid har kvinnor och flickor i extremistiska miljöer uppmärksammats allt mer i lägesbedömningar och som bekymringsområde. Bland annat uppmärksammas kvinnors marginaliserade roll i forskning och lägesbedömningar. Kvinnors ställning och uppgifter i olika extremistiska miljöer har rönt lite uppmärksamhet, trots att genusaspekter och traditionella konservativa könsroller är en faktor som kan ha betydelse. MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) ungdomsenkät 2015 visar till exempel att risken att en individ skall utöva våld är 4,4 gånger större för de killar som instämmer i påståenden om stereotypa könsroller. Kön är således en viktig aspekt att ta i beaktande då prevention bör inbegripa förebyggande av stereotypa förståelser av kön.

Med hänsyn till att de individer som ansluter sig till våldsbejakande grupperingar är relativt unga kan en del av arbetet med prevention mot våldsbejakande extremism fokuseras mot barn och unga på bred front. En återkommande idé i policy och nationella dokument är att en hel del preventivt arbete kan utföras av de som dagligen möter barn och unga, de som arbetar i utbildningsväsendet, inom fritidssektorn och i civilsamhällets föreningar och organisationer där unga finns i vardagen.

Vid ett informellt möte i Paris mellan EUs utbildningsministrar 17 mars 2015 deklarerades att utbildning bör få en större roll i främjandet av medborgarskap och gemensamma Europeiska värderingar, såsom frihet, tolerans och likabehandling<sup>4</sup>. Syftet är att stärka den sociala samhörigheten och att hjälpa unga att bli ansvarstagande, öppna och aktiva invånare i ett heterogent och inkluderande samhälle. Utbildning anges vara ett viktigt vapen i kampen mot marginalisering och radikaliserings. Utbildning är en arena där barn och unga dagligen möter vuxna professionella lärare med ansvar för att överföra värden och fostra framtida medborgare.

The primary purpose of education is not only to develop knowledge, skills, competences and attitudes and to embed fundamental values, but also to help young people – in close cooperation with parents and families – to become active, responsible, open-minded members of society (Parisdeklarationen s.2).

Vid Europakommissionens (2016) översikt över policyförändringar till följd av Parisdeklarationen har de flesta länder implementerat sådana förändringar för att värna demokratin. I Norden är det dock bara Sverige och Danmark som implementerat policyförändringar då översikten gjordes, medan Finlands är ”under diskussion”. Från Norge och Island rapporteras ”inga förändringar”.

En intressant fråga för utbildningssektorn är hur detta arbete kan bedrivas i skolan. Utbildningssystemen i de nordiska länderna följer generellt en liknande demokratiserande

---

4 [Deklarationen – den s.k. Paris deklarationen från det informella mötet finns att läsa på bland annat: [https://eu2015.lv/images/notikumi/2015-3-10\\_Declaration\\_EN.pdf](https://eu2015.lv/images/notikumi/2015-3-10_Declaration_EN.pdf). Hämtad 2016-10-21]

modell där utbildning grundad i inklusion och likvärdighet betraktas som en motor för individuell utveckling och inte enbart för att få arbete i framtiden (Sivenbring 2016a).

Det nordiska samarbetet genom *Nordiska ministernätverket mot våldsbejakande extremism* manar också till framtagandet av likartade preventionsprogram. Ett sätt att utveckla preventionsmetoder och modeller är att analysera hur de ser ut i nuläget för att finna möjliga gemensamma framtids- och framgångsvägar

## Syftet med rapporten

I denna rapport analyseras de Nationella handlingsplaner och de åtgärder som förespråkas i nordiska sammanhang i arbetet mot våldsbejakande extremism, i relief mot forskning och europeiska policyskrivningar. Det handlar dels om handlingsplaner på nationell nivå, dels om de åtgärder som utarbetats för att användas främst i utbildningssyfte i skolor och i civilsamhällets organisationer och föreningar.

Syftet kan således uttryckas som att rapporten avser att ge en bild av hur förklaringsmodeller och åtgärder vad gäller radikaliserings och våldsbejakande extremism relateras till varandra och vilka utmaningar som finns för framtida preventionsarbete.

Frågor som strukturerar arbetet lyder som följer:

- Hur definieras radikaliserings och våldsbejakande extremism?
- Hur formuleras hot och risk mot demokratin?
- Hur ser åtgärderna ut i de nordiska ländernas handlingsplaner, vad är det som aktiveras och vilka aktörer inbegrips i arbetet?
- Vilka logiker bygger åtgärder och insatser på?
- Vilken roll har utbildningsväsendet i arbetet med att värna demokratin mot radikaliserings och våldsbejakande extremism?
- Vilka framtida utmaningar synliggörs i handlingsplanerna?

## Europa motverkar radikalisering och våldsbejakande extremism

Det som i kölvattnet av terrordåden i New York den 11 september 2001 kom att definieras som ett *Krig mot terrorn*, och som fokuserade på säkerhetspolitiska lösningar och militära insatser för att bekämpa våldsbejakande extremism, har i överstatliga sammanhang kommit att allt mer inbegripa preventiva metoder för förhindrandet av framväxten av radikalisering, extremism och terrorism (Hodges 2011; Kepel & Rougier 2016; Mattson, Lebedinski Arfvidson & Johansson 2016; Romaniuk 2015; van San, Sieckelink & de Winter 2013).

Terrorism och våldsbejakande miljöer anses inte längre kunna angripas medelst enbart säkerhetspolitiska insatser; dessa är av stor betydelse, men behöver också kompletteras med strategiskt förebyggande arbete. I linje med detta växer ett nytt fält fram: *Förebyggande av våldsbejakande extremism och radikalisering*, understundom benämnt som CVE<sup>5</sup> och PVE<sup>6</sup>, som ett subfält till antiterrorism (Romaniuk 2015). I och med detta har också betydelsen av forskning och framtagandet av policy inom säkerhets- och socialpolitiska sammanhang hamnat allt mer i fokus.

För att stötta arbetet på lokal, regional och europeisk nivå upprättade Europeiska kommissionen 2011 nätverket *Radicalisation Awareness Network* (RAN), vilket skall verka som en paraplyorganisation för praktiker och aktörer som arbetar preventivt i första linjen<sup>7</sup> mot våldsbejakande extremism. Som syfte anger RAN att de verkar för att samla erfarenheter, kunskaper och goda praktiker för att utveckla metoder för att möta radikalisering (RAN 2016). RAN formerar sig genom nio nätverk med särskild fokus på sådant som arbete med familjer, utbildning, socialt arbete, brottsoffer och så vidare. Ett exempel på en sådan grupp är Education working group (RAN EDU) som fokuserar på att utrusta lärare och undervisande personal med kunskaper om preventivt arbete. Under 2016 inrättades också ett *Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence* (CoE) för samverkande mellan praktiker, policymakare och akademiker för att utveckla och sprida forskning. I nätverket samverkar olika aktörer kring områden som till exempel kan handla om metoder för att öka motståndskraft mot extremistisk propaganda på internet, samt radikalisering på fängelser och i utbildningsorganisationer.

I forskningsöversikten *Addressing terrorism* (Kepel & Rougier 2016) som utförts på uppdrag av Europeiska kommissionen sammanfattas samtida samhällsvetenskaplig europeisk forskning som syftar till att stötta framtagandet av europeisk policy för inkludering och säkerhet. Forskningsöversikten visar att tyngdpunkten samlas runt islamistisk extremism och poängterar att mer interdisciplinär forskning behövs. Översikten pekar särskilt ut ett behov av kunskap om ideologiskt innehåll och idéutveckling inom muslimska religioner. Därutöver behövs fältstudiearbete i de miljöer där unga människor rekryteras eller riskerar att rekryteras till extremistiska miljöer. Översikten visar också på betydelsen av att utforska användandet av internet för att sprida idéer och propaganda och slutligen ett behov av att utveckla arenor för

---

<sup>5</sup> CVE = Countering Violent Extremism

<sup>6</sup> PVE = Preventing Violent Extremism

<sup>7</sup> Med första linjen avses de som i sitt arbete möter individer som befinner sig i de målgrupper mot vilka det förebyggande arbetet riktas, det handlar då om lärare och skolpersonal, personal i socialt arbete, polis, ungdomsarbetare, sjukvårdspersonal etc.

samverkan mellan samhällsvetenskaper, humanvetenskaper, policymakare och andra viktiga aktörer. I översikten poängteras vikten av att använda sig av utbildningssystemet och lärares särskilda närhet till ungdomar och lärares betydelse för att erbjuda motnarrativ och verka för demokratisering som en motvikt mot radikaliserings.

I kommunikationsmaterial från Europeiska kommissionen (COM 2016:379) fokuserat på preventivt arbete poängteras betydelsen av insatser på regional och lokal nivå i EUs medlemsländer.

This multifaceted and complex challenge can only be met through a combination of actions across several policy areas and bringing together competent authorities, and societal and community actors at all levels – local, regional and European. (COM 2016:379 s.3)

I kommunikationsmaterialet påpekas också att radikaliserings bör förstås som ett komplext fenomen med olika bakomliggande orsaker och som opererar genom olika rekryteringstekniker och baser. Materialet pekar också ut vissa riskfaktorer, såsom personlig eller kulturell alienation och upplevelser av orättvisa eller förödmjukelse, som förstärks av marginalisering. Därtill nämns främlingsfobi, diskriminering, begränsade möjligheter till utbildning och anställning, problematiska familjebilder, kriminalitet, politiska, religiösa och ideologiska faktorer samt personliga trauman eller psykologiska problem (COM 2016:397).

Dessa aspekter återkommer i forskningen inom området, och kan komma att uppfattas som att radikaliserings underfund är ett individuellt och rationellt val; radikaliserings är dock som vi skall se mer komplext än så. Att reda ut och analysera och finna ut orsaker till att radikaliserings och våldsbejakande extremism förekommer kan vara av stort värde för att finna lösningar och prevention som kan verka på olika nivåer och genom olika arenor. De riskfaktorer som pekas ut genom forskning kan anses erbjuda lösningar, för att avhjälpa de problembilder som definierats. Dessa skulle, med problembilden som utgångspunkt, då fokusera på arbete med ökad integration, inkludering och strategiskt arbete för att möjliggöra utbildning och anställning. Därtill skulle fokus placeras på arbete med familjer, med demokratisering och ett stärkande av hälso- och sjukvård, utbildning och social välfärd för alla.

## Nordiskt samarbete för att förhindra radikaliserings och våldsbejakande extremism

De nordiska länderna samarbetar i en rad olika frågor och utgångspunkten för arbetet är en gemensam värdegrund och en stark tradition av demokratiskt styrelseskick. I SOU 2013:81 föreslår utredarna att de nordiska länderna skulle vinna på att även samverka i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. I syfte att formera ett samarbete mellan de nordiska länderna i frågor som rör våldsbejakande extremism och radikaliserings, formeras det *Nordiska ministernätverket* i januari 2015. Utgångspunkten är ett redan fungerande samarbete mellan länderna, och en gemensam värdegrund. Det nordiska ministernätverket har som målsättning att stärka utbytet av erfarenheter kring preventionsarbete och dess praktiska implementering. Samarbetet inbegriper, förutom ansvariga ministrar, även andra intressenter så som civilsamhällets aktörer och andra lokala samarbetspartners som anses viktiga i arbetet. Genom utbyte av erfarenheter, utvärderingar och delandet och utvecklandet av effektiva angreppssätt

och interventioner, skall samarbetet verka för att motverka våldsbejakande extremism. Nordiska ministernätverket definierar fyra fokusområden för arbetet<sup>8</sup>:

- **Policy:** Ett utökande av diskussioner och debatter om policy om exempelvis tidigt preventivt arbete.
- **Kunskapsnätverkande:** Ett stärkande av utbytet av erfarenheter om preventiva insatser och dess praktiska implementering, involvering av civilsamhällets aktörer och andra lokala samverkanspartners, delande av nationella översikter och utvärderingar av preventiva insatser.
- **Forskning:** Ett utökat kunskapsutbyte mellan de nordiska länderna om befintliga och nya rön från nationell och internationell forskning.
- **Metodutveckling:** Ett stärkande av delandet och utvecklandet av effektiva metoder och interventioner för att motverka extremism t.ex. genom utvecklandet av resurser och ansatser för olika aktörer för preventivt arbete mot extremism. (Nordiska ministernätverket, 2015)<sup>9</sup>

Samarbetet erbjuder således arenor för diskussion, debatt och nätverksarbete kring sådant som erfarenheter och praktisk implementering av preventivt arbete och även kring involveringen av civilsamhällets aktörer och lokala samverkanspartners. Det ger också ett forum för att dela nordisk och internationell kunskap och forskning. Därutöver skall det nordiska nätverket stärka samarbetet vad gäller delandet och utvecklandet av preventiva metoder och effektiva angreppssätt och interventioner mot våldsbejakande extremism.

---

<sup>8</sup> Nordiska minister nätverket mot våldsbejakande extremism samarbets- och programförklaring, Hämtat 2016-10-07 från: [<https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/radikaliseringskonferanse/cooperation-agreement-of-the-nordic-network-to-prevent-extremism/id2364665/>]

<sup>9</sup> Min översättning.

# Radikalisering, våldsbejakande extremism och utbildning

Följande avsnitt avser att ge en översikt över en del av den forskning som i relation till utbildning i främst europeisk kontext berör våldsbejakande extremism och radikalisering. Översikten är inte på något vis fullständig utan är menad att ge en vetenskapligt baserad utgångspunkt för analyser av de handlingsplaner som inbegrips i rapporten. Heath-Kelley (2012) konstaterar att de kunskaper om radikalisering och våldsbejakande extremism som producerar också legitimerar och möjliggör policy och handlingsplaner i linje med de förklaringsmodeller som erbjuds. Det finns därför anledning att analysera det diskursiva landskapet vad gäller preventionsåtgärder. Heath-Kelleys konstaterande innebär att förklaringsmodeller möjliggör prevention inom diskursiva fält; exempelvis psykologiska förklaringsmodeller som förespråkar psykologiskt orienterade lösningar.

Det är viktigt att poängtera att forskningen inom området svårligen kan begränsas till regionala eller nationella gränser, utan ofta har beröringspunkter med händelser på global nivå. Forskningen inbegriper också en mängd discipliner och har såväl säkerhetspolitiska som socialpolitiska dimensioner (Sewell & Hulusi 2016). Därutöver har den olika ingångar och ansatser beroende på var fokus placeras; prevention, radikalisering, extremism, terrorism och exitstrategier eller lämnandet av våldsbejakande extremistiska miljöer. Det är av signifikant betydelse att forskningen på området har ett brett spektrum av ansatser och perspektiv, då ett framgångsrikt arbete bör förutsätta ett brett angrepp på både förebyggande, åtgärdande och återanpassande basis och att åtgärderna baseras på forskning och beprövad erfarenhet. Som Borum (2011a) poängterar, har dock mycket av det som skrivits om radikalisering till våldsbejakande extremism byggt på idéer och teorier snarare än empiriska studier. Således kan det finnas anledning att förespråka mer empiriska studier på området.

En översikt av forskning inom det samhällsvetenskapliga området ger tre tematiska utgångspunkter; Radikalisering och radikaliseringsprocesser, begrepps- och processkritik samt prevention. Även om bland andra Fathali Moghaddam redan 2005 konstaterar att prevention genom ett närande av demokratisering är det bästa långtidsverkande skyddet mot terrorism (Moghaddam 2005), framstår forskning om prevention som det område som är både yngst och minst omfattande. Det finns också en hel del forskning och litteratur som behandlar exitstrategier, dessa behandlas dock inte i denna genomgång.

## Kampen om begreppen

I vardagligt tal är gränsen mellan radikalism och extremism diffus. Båda begreppen används för att definiera en avvikande övertygelse. Dock kan en skillnad noteras i hur de relateras till olika grupperingar. Radikalism tycks i litteraturen främst relateras till radikaliserade muslimer, medan extremism snarare refererar till politiskt eller ideologiskt motiverade grupperingar som befinner sig i dikotomt förhållande på varsin ände av en tänkt skala (exempelvis höger och vänster). Radikalisering tenderar också att i första hand relatera till terrorism (Carlsson, 2016). Denna relation kan anses problematisk. Borum (2011a) menar att det är missriktat och kontraproduktivt att för att komma åt terrorism fokusera på radikalisering och radikala ideologier. De flesta radikala engagerar sig aldrig i terrorism och många terrorister är inte



radikala (i gängse mening). Därför, menar Borum, med hänsyn till att radikaliserings är en av flera vägar mot terrorism och våldsbejakande extremism, bör vi istället engagera oss mindre i att söka utröna *varför* individer engagerar sig i terrorism och mer på *hur* de involveras.

Det finns också skillnader i vilka begrepp som används i olika regioner, vilket kan relateras till hur fenomenet betraktas och angrips. I svenska policydokument och handlingsplaner används oftare enbart våldsbejakande extremism, medan EU policy och amerikanska texter främst adresserar radikalism eller våldsbejakande radikalism tillsammans med våldsbejakande extremism. I denna genomgång används det begrepp som den aktuella forskningen refererar till.

Radikala åsikter och handlingar beskrivs som ett ungdomsfenomen (DS 2014:4), något som är vanligast förekommande bland ungdomar och unga vuxna män (15-30 år), och Pels m.fl (2012) menar att det finns indikationer på att radikala åsikter och bruket av våld sjunker allt längre ner i åldrarna. DS 2014:4 anger att genomsnittsåldern för individer som misstänks för politiskt motiverade brott är 20 år och att relativt få brott begås av individer som är äldre än 23 år. Liknande siffror lämnas av Brå och Säkerhetspolisen (2009). Enligt svenska Säkerhetspolisens (2016) bedömningar är de svenska medborgare som ansluter sig till våldsbejakande islamism unga män i åldrarna 18-30 år.

Radikal och radikaliserings har också blivit allt mer omtvistade begrepp i takt med att forskningsfältet breddats. I Svenska akademiens ordlista definieras *radikal* som en reformivare, i SAOB som en individ som verkar för vittgående omdaningar eller reformer gällande samhällets styrelse i fråga om religiösa, moraliska, kulturella, språkliga förhållanden. Nationalencyklopedin (2016) definierar radikal som en förändring som är stor och genomgripande. Således kan radikal eller radikaliserings även uppfattas ha positiva konnotationer. Som van San, Sieckelink och de Winter (2013) påpekar, förutsätts dock radikaliserings relaterat till ungdom vara något negativt: "By portraying young people with extreme ideals as nothing more than 'radicals', we tend to lose sight of the fact that we are dealing with potentially critical citizens who could help shape our democracy" (ibid: 277). Det kan därför vara av vikt att tydliggöra vad det är som innefattas i radikaliserings och vad forskningen definierar som radikaliserings och radikaliseringsprocesser.

Radikaliserings som vi känner begreppet i termer av våldsbejakande extremism har en relativt kort historia. Det var först några år in på 2000-talet som det började användas mer frekvent för att förklara samverkande processer som får individer att godkänna och använda sig av våld för att nå politiska mål (Stevens & Neumann 2009). Det förefaller dock som om radikaliserings ännu inte fått någon konsistent definition (Heath-Kelley 2012; Sedgewick 2010). Möjligen kan detta förstås i ljuset av att olika discipliner har olika användning för begreppet beroende på om det placeras i en säkerhetspolitisk, psykologisk, sociologisk eller utbildningsvetenskaplig kontext. Begreppet är så att säga under diskursiv kamp då olika discipliner försöker kontrollera diskursproduktionen (Foucault 1971/1993).

Ett sätt att definiera skillnader är att tala om kognitiv eller beteendeorienterad radikaliserings, båda är aktuella att ta i beaktande då det gäller politiskt eller religiöst motiverat våld (Hafez & Mullens 2015). Kognitiv radikaliserings handlar om utveckling av värderingar, attityder och trossystem som avviker radikalt från de som råder i det dominerande samhället.

Beteendeorienterad radikaliseringsprocess innefattar också våldsbejakande eller våldsamma beteenden och handlingar som kan komma att kulminera i terrorism, således kan det förstås som om beteendemässig radikaliseringsprocess alltid föregås av en kognitiv radikaliseringsprocess. Marret m.fl. (2013) menar i linje med detta att radikaliseringsprocess kan ses som ett kontinuum från att hävda radikala åsikter och förespråka våldshandlingar till att faktiskt engagera sig i våldsamma ageranden.

Begreppet radikaliseringsprocess är således otympligt då vi sällan kan tala från en gemensam utgångspunkt. För att tydliggöra radikaliseringsbegreppet används understrukom *våldsbejakande radikaliseringsprocess* för att klargöra att radikala åsikter eller idéer inte nödvändigtvis behöver innebära bruk av våld. Som Carlsson (2016) uttrycker det:

Det är viktigt att poängtera att det är miljöernas bejakande eller användning av våld som anses vara problematiskt ur samhällssynpunkt, inte det "extrema" eller "radikala". "Extrema" eller "radikala" åsikter och övertygelser bidrar tvärtom ofta till ett samhällets pluralism och utvecklar det i positiv riktning. (Carlsson 2016 s.12)

Radikaliseringsprocess är trots brist på enhetliga definitioner ett högst verkligt fenomen och problem, vilket det inte råder något tvivel om. Diskussioner och reflektioner och förhandlingar om begreppens betydelse antyder kamp och förhandling om något som anses viktigt. Således kan kampen om begreppen uppfattas som produktiv då det sätter upp problemet på agendan och möjliggör att olika perspektiv och ansatser utvecklas.

## Radikaliseringsprocess som process

I samma anda som radikaliseringsprocess är under förhandling både avseende dess definition och innehåll, tvistas det om radikaliseringsprocess som process. Det finns också anledningar att ställa sig kritisk reflekterande till instrumentella analyser av radikaliseringsprocesser (Hafez & Mullens 2015; Hertz 2015; Sedgewick 2010; Kundnani 2014). Dessa fokuserar understrukom på individuella karaktäristika och svårigheter, som ställer betydelsen av gruppprocesser och strukturella och samverkande faktorer i skymundan. Samtidigt tar de inte hänsyn till att processer kan se olika ut och rymma olika samverkande förklaringar. Inte heller tar modellerna hänsyn till vad som anses radikalt och i relation till vad. Mattsson, Hammarén och Odenbring (2016b) påpekar att radikaliseringsprocess tenderar att fokusera på hur individer kan inverka på eller skada samhället. Sällan problematiseras hur individen själv kan påverkas av att radikaliseras. Prevention eller intervention inriktas mot att skydda samhället mot den unga, sällan eller aldrig formuleras åtgärder som syftar till att skydda den unga från att komma till skada genom sitt engagemang i våldsbejakande extremistiska miljöer.

Borum (2011b) argumenterar för att radikaliseringsprocess bör förstås utifrån att individer tar olika vägar, samt aktiveras på olika sätt, vid olika tidpunkter och i olika kontext. Detta innebär att kausalitet mellan bakgrund, tecken, attityder och sedermera radikaliseringsprocess till våldsbejakande extremism är svår att vederlägga. För att undvika förenklade linjära processinriktade förklaringar föreslår Hafez och Mullens (2015) att för att se hur förklaringar är kontextuellt och multifaktoriellt betingade, bör analyser av radikaliseringsprocess utgå från en pusselmetafor som referensram för att förklara hur olika aspekter spelar in i olika fall.

Radikalisering förstådd som en individuell angelägenhet fokuserar sårbarhet och individuella riskfaktorer. Kunskaper om dessa riskfaktorer kan användas för att finna tecken hos individer och för att identifiera de som anses befinna sig i riskzonen för att radikaliseras. Ett sådant synsätt underkänner vikten av att förstå strukturella faktorer och inverkan på individers liv och hur mer komplexa orsakssamband kan leda fram till att individer ansluter sig till våldsbejakande grupperingar. Sewell och Hulusi (2016) manar till försiktighet och etisk eftertanke i frågan om att intervensera genom att peka ut sårbara individer i riskgrupper. Ett sådant angreppssätt kan leda till stereotypifiering och fördomar då dessa ”farliga individer” skall identifieras. Ett utpekande av riskgrupper eller sårbara individer påkallar också åtgärder för att motverka att dessa radikaliseras. Att intervensera på basis av sårbarhet eller vedertagna ”tecken” kan leda till praktiker som syftar till att styra individer som definieras som farliga. Kunskaper om radikalisering som syftar till att motverka terrorism kan då också användas mot dem som uppfattas som i risk att bli farliga (Heath-Kelly 2012). Detta kan liknas vid en slags mikropolitik där de asymptomatiska sjuka skall behandlas i motverkande syfte (Rose 2007).

Vi behöver dock kartläggningar, översikter, symptombilder och större förståelse för olika orsakssammanhang, inte minst för att finna lösningar på olika nivåer på ett problem som getts allt större proportioner. Som Hafez och Mullens (2015) påpekar har tidigare studier av att finna ut terroristens identitet allt mer övergetts för att istället fokusera på vägar mot radikalisering, en trend som nu alltså än mer riktar sig mot att uppfinna preventiva strategier och metoder (Romaniuk 2015). Detta skulle kunna uppfattas som att problemet angripits baklänges, att problemet definieras, varefter vägarna fram till problemet fokuserats, till att nu koncentreras på hur det kan föregripas innan problemet är ett faktum. Denna tanke kan jämföras med hur Romaniuk (2015) ser samtida preventiva diskurser som en policyprocess som vanligen har fyra steg: bedömning, policyutveckling, implementering och utvärdering (ibid s.3). Således kan processen också uppfattas som en spiral rörelse. Utveckling av preventiva metoder utgår från identifiering och bedömning av ett befintligt problem. Efter att dessa metoder och åtgärder utvecklats och implementeras behöver de utvärderas för att ytterligare kunna utvecklas.

I denna rapport bör radikalisering läsas som ett diskursivt laddat begrepp som innefattar den mångfacetterade process som leder fram mot att individer ansluter sig till våldsutövande extremistiska grupperingar.

## Förklaringsmodeller i forskningen

Orsakerna till radikalisering av unga och att de ansluter sig till våldsbejakande extremistiska miljöer får olika förklaringar beroende på var i kontinuumet problemet identifieras (Marrett m.fl. 2013), eller vilken disciplinär utgångspunkt som adresseras. Således återfinns i forskningen förklaringsmodeller på både individuell och kollektiv basis där sårbarhet, motståndskraft, påverkbarhet, identitet och ideologi är exempel på aspekter av vad som utgör risk för att individer skall radikaliseras. Dessa förklaringsmodeller är av stort intresse, då de samtidigt kan ge ledtrådar till eller förklarar orsaker, också ger öppningar till prevention och intervention.

Norska *Instituttet for forskning om oppvekst, velferd og aldring* (NOVA) vid Høgskolen i Oslo og Akershus har genomfört en studie om ungdomars attityder till extremism (Vestel & Bakken 2016). I studien ingår 8 500 Osloungdomar mellan 16 och 19 år. Författarna identifierar tre gemensamma nämnare hos de ungdomar som anger positiva attityder till föreställningar som finns inom extrema miljöer. Författarna poängterar att attityder inte behöver betyda att ungdomar faktiskt engagerar sig i extremistiska miljöer eller agerar genom våld. De identifierar dock tre typer av faktorer: 1) *Marginalisering och utanförskap*, detta inbegriper ungdomar som har dåliga relationer till jämnåriga, saknar kamrater, som har svag förankring i skolan och en mer negativ framtidssyn än andra ungdomar. Dessa ungdomar anges också vara mer involverade i kriminalitet. Därtill visar studien att ungdomar i mer socialt utsatta områden i samvariation med religion och bakgrund tenderar att ha mer positiva attityder till att bruka våld för att nå politiska mål. 2) *Religion och invandrarbakgrund*, här identifieras ungdomar med muslimsk bakgrund som de som visar högst stöd för extremistiska attityder, det motsatta anges för ungdomar med kristen världssyn, vilka visar lägst stöd. Störst utslag syns hos de ungdomar som erfarit kränkningar på grundval av sin religionstillhörighet. 3) *Samhällsengagemang i kombination med misstro till myndigheter och myndighetspersoner*, studien visar att ungdomar som uttrycker intresse och engagemang för samhällsfrågor är mer positiva till att bruka våld för att åstadkomma förändring. Detta engagemang samvarierar med politisk aktivitet och diskussion på internet. Författarna menar att en förklaring till denna något motsägelsefulla faktor, är att utanförskap eller marginalisering kan aktivera upplevelser av att vara avvisad av samhället.

Möjligheter (eller av saknandet av möjligheter) att påverka samhället och engagemang i politiska frågor kan alltså bidra till radiala ställningstaganden. I en översikt över rasideologisk aktivitet i svenska kommuner visar Blombäck (2017) att det finns statistiska samvariationer mellan hur missnöjda medborgare är över det politiska styret och över hur regeringen sköter sina uppgifter och förekomsten av rasideologisk aktivitet.

Det är vanligt att forskning anger att ungdomar som visar låg tilltro till politiker och det omgivande samtida samhället är särskilt sårbara för indoktrinering eller propaganda. Indoktrineringsteori kopplas till en stegvis definierad radikaliseringsprocess<sup>10</sup> baserad på ett psykologiskt bristperspektiv (Kepel & Rougier 2016). Processen förklaras (i korthet) som att individen inledningsvis erfar någon form av orättvisa eller missnöje med sin situation. Något som har med upplevelser av att vara ett offer för omständigheter eller politiskt missnöje (Borum 2011; Flyghed 2013; Moghaddam 2005; McCauley & Moskalenko 2008). Ett exempel på detta illustreras av Grimm och Pilkington (2015) som studerat ungdomar i Ryssland, Storbritannien och Tyskland vilka har anslutit sig till högerextrema miljöer på grundval av negativa attityder mot politiker och mot demokratin som idé. Studien visar att ungdomar menar att deras åsikter tystas ner och inte tas på allvar och att de ser extremism som ett uttryck för att ta kontroll över en situation de inte kan påverka genom demokratins kanaler.

---

<sup>10</sup> Modeller innefattar här: "Staircase to terrorism" (Moghaddam 2005); "Understanding the terrorist mind set" (Borum, 2011); "Pathways towards Terrorism" (McCauley & Moskalenko 2008); The Radicalization Puzzle (Hafez & Mullins, 2015).

Individen finner enligt processmetaforen, anledningen eller skulden till sin situation hos en förutsättning eller omständighet i sin omvärld, hos en person, i en nation eller organisation som uppfattas utgöra en ”ut-grupp”. Den ansvarige för orättvisan demoniseras och vid denna punkt anses individen vara som mest mottaglig för indoktrinerande budskap från radikala grupperingar eller ideologier som stöttar och gör demoniseringen moraliskt rättfärdigad och logisk. Hafez (2006) har studerat hur Palestinska självmordsbombare i videomeddelanden använder sig av moraliska förklaringar och dehumanisering av ”den andre” för att rättfärdiga sina handlingar med moraliska argument och för att bruka våld i ”ett högre syfte” exempelvis frihet från förtryck och hot. Genom grupp-dynamiska processer och ”moralisk frikoppling”<sup>11</sup> finner individen en tillhörighet och förståelse, och kan utan att ifrågasätta motiven acceptera ledande auktoriteter. Det bör dock poängteras att moral i det här sammanhanget inte kan uppfattas som universell. Den moral som bildar utgångspunkt i extremistiska grupperingar har egna konnotationer. Som Moghaddam (2005) uttrycker det är terrorister ofta moraliskt engagerade, det är i dessa fall en utpekad fiende som är omoralisk.

Bakgrund och uppväxtvillkor lyfts också i forskningen fram som betydande faktorer för risken att utveckla radikala eller extrema åsikter. Pels och de Ruyter (2012) identifierar hur psykosociala aspekter i familjer i relation till undervisning kan påverka individer. De menar att känslomässigt avståndstagande och en restriktiv auktoritär uppfostransstil kan verka som grogrund till både islamistisk fundamentalism och högerextremism eller ”avvikande politiskt beteende” (ibid:311).

En vanligt förekommande bild i ungdomsforskningen är att betrakta ungdom som en tid av identitetssökande eller identitetsformation och som en tid då tillhörighet är extra viktig (Aly m.fl. 2006; Carlsson 2016; Grimm & Pilkington 2015; Moghaddam 2005). Således kan ett tidigt grundläggande och förebyggande arbete med tillhörighet, demokrati, moralutveckling och medborgarskap anses vara ett sätt att stärka ungas motståndskraft. Som Herz (2016) påpekar, är det ett vanligt argument att ungdomar behöver erbjudas ”demokratiska plattformar” som en möjlighet att bedriva opinion och förändringsarbete. Dessa fungerar som ett alternativ till våldsbejakande miljöers lockelse. Det som missas i detta är att fundera över anledningar till, och lösningar på, att vissa individer och grupperingar saknar sådana möjligheter.

Det finns tillsyns inga enkla förklaringar till att individer engagerar sig i våldsbejakande grupperingar. Så som Borum (2011a) formulerar, har 40 års terrorismforskning och försök att finna terroristens profil, kommit fram till den gemensamma idén att endast ”galningar” engagerar sig i terrorism, vilket inte kan anses vara ett tillförlitligt identifieringsverktyg.

## Könsaspekter

Unga män är överrepresenterade bland våldsverkare, vilket även syns i forskningen kring våldbejakande extremism. På senare tid har kvinnor och flickor fått ökad uppmärksamhet, också som något vi vet för lite om. I publikationer på temat ”Ung och extrem”, från MUCF (2016a, b, c, d) ger tre forskare en bild av rekrytering till våldsbejakande extremism i Sverige

---

<sup>11</sup> Moral disengagement

utifrån ett ungdoms- och genusperspektiv. I tre kunskapssammanställningar a) *Den våldsbejakande islamistiska extremismen*; b) *Den våldsbejakande högerextremismen*; c) *Den våldsbejakande vänsterextremismen*, visar författarna hur genusaspekter kan och bör ges utrymme i preventivt arbete.

Könsaspekter visar sig ha betydelse både inom den islamistiska och den högerextrema miljön då kvinnor och män och förhållandet dem emellan i regel betraktas ur ett ärkekonservativt perspektiv.

Evin Ismail (MUCF 2016a) visar hur maskulinitetskonstruktioner inom den islamistiska extremismen blir särskilt framträdande i den propaganda som IS sprider. Männens porträtteras som hypermaskulina heliga krigare och budskapet som används för att locka unga män handlar om krigiska ideal, stora vapen, våld och ära. Ismail menar att stereotypen om hur män inom miljön är, erbjuder idén om makt över den egna situationen och makt över andra genom utövandet av våld. När propagandan riktar sig mot unga kvinnor framställs männen som beskyddande, modiga och omhändertagande. Kvinnans roll är att vara bärare av familjen. Hon skall tjäna mannen och kalifatet, men hennes främsta uppgift är att föda barn som kan föra kampen vidare. Det är ett kvinnoideal som då det erbjuder en tydlig roll för unga kvinnor kan verka lockande, menar Ismail. Det är också ett ideal som genererar ett femininitetsideal som ger kvinnan själv ett marginellt utrymme att definiera vem hon kan vara.

Delen om den våldsbejakande högerextremismen är författad av Cristian Ov Norocel (MUCF 2016b) och beskriver hur högerextremismen ser ut i Sverige och hur miljön (re)producerar genus och könsroller för att attrahera nya sympatisörer. Ov Norocel visar hur högerextremistiska maskulinitetsideal på många sätt liknar de hypermaskulina krigarideal som finns i den islamistiska extremismen. Den ideologiska grundsynen med ärkekonservativa värderingar och ett uttalat motstånd mot jämlikhet och jämställdhet, socialism och liberalism gör att män är den viktigaste målgruppen för den högerextrema miljön ger relativt lite utrymme för kvinnor och flickor som självständiga medborgare. Deras ”naturliga uppgift” är att föda och uppfostra barn, vilket är viktigt både för nationens överlevnad och dess försvar. Femininitetsidealet karaktäriseras av moderskap och kvinnlig underordning. Författaren påpekar att miljön förespråkar äktenskap och propagerar för att ha kvinnor tätt knutna till miljön då det kan motivera män att stanna kvar.

Måns Lundstedt (MUCF 2016c) står som författare bakom kunskapssammanställningen om den vänsterautonoma miljön. Genus och ojämlikhet har genomgående varit viktiga frågor för den vänsterautonoma miljön. Internt debatteras feministiska och antirasistiska budskap och vikten av att tillgängliggöra rörelsen för fler individer än de numerärt sett dominerande vita unga männen. Den vänsterautonoma miljön är dock svår att överblicka och registrera. Siffror från Säkerhetspolisen och brottsförebyggande rådet (2009) anger att 75 % av rörelsen utgörs av män och 25 % av kvinnor. Siffrorna kan anses som osäkra då de baseras på brottsstatistik, i realiteten förefaller det som om kvinnorna bara är något färre än männen (MUCF 2016c). Med undantag för en kort period under början av 2000-talet (i anslutning till det som benämns för ”Göteborgskravallerna 2001”) ramar våldshandlingar inte in som hjälteinsatser (så som de gör i de övriga miljöerna), utan snarare som ett nödvändigt ont som problematiseras både utifrån

strategi och konsekvens. Lundstedt menar att miljön under det senaste årtiondet har propagerat för att ta avstånd från våld och att så också har skett. Det heterosexuellt färgade symbolspråk och den heteronormativitet som färgar de andra miljöerna saknas i den vänsterautonoma miljön, som också är mer heterogent sammansatt. Kvinnor och flickor är därmed inte ansedda som i behov av särskilt försvar eller beskydd. Miljön ägnar sig inte heller åt någon aktiv propaganda eller värvningsverksamhet (även Flyghed 2013). Unga söker sig till och engagerar sig i vänsterautonoma miljöer på grundval av upplevda orättvisor och missnöje med representationsdemokratin.

Oavsett vilken av miljöerna som en individ ansluter sig till, finns det ideal och föreställningar om hur män och kvinnor skall vara. Dessa föreställningar inverkar på hur individer förstår och formar och tänker om sin omgivning. Vestel och Bakken (2016) drar slutsatser från studien av norska ungdomars hållning till extremism att killar tenderar att visa mer positiva attityder till att bruka våld för att åstadkomma politisk förändring än vad tjejer gör. Killarna visar sig också mer positivt inställda i fråga om att stötta högerorienterade islamkritiska grupperingar eller till att stötta krigsresande till Syrien, medan tjejerna visar positiva attityder till volontär- och humanitärt arbete i samma region. Författarna relaterar detta till traditionella könsnormer där tjejer förstås som mer relations- och omsorgsinriktade. Med utgångspunkt i att MUCFs ungdomsenkät från 2015 också visar att det finns överensstämmelser mellan stereotypa uppfattningar av kön och villighet att utöva våld, kan det finnas anledning att inbegripa normkritiska aspekter i ett preventivt arbete. Det antyder också att utbildningsväsendets uppgift att motverka traditionella könsroller (Skolverket, 2016) kan behöva stärkas. De tre skrifterna från MUCF understryker vikten av ett preventivt arbete och menar att ett förebyggande arbete som utmanar konservativa normer kan få effekt på hur tilltalande propaganda kan vara för unga människor.

## PVE och CVE

År 2011 skriver Randy Borum (2011b):

Studying the process of terrorism is not purely an "academic exercise": it provides a foundation for the "next wave" of global CVE efforts – those focused on prevention (Ibid:9).

PVE (Preventing Violent Extremism) och CVE (Countering Violent Extremism) används synonymt för att beteckna arbetet mot våldsbejakande extremism. Etymologiskt kan det tänkas att *countering* (motverkande) är ett mer reaktivt begrepp än *preventing* (förebyggande), i den meningen att motverkandet sker när problemet redan är ett faktum och förebyggandet kan uppfattas som mer allmänna åtgärder som förhindrar att problem uppstår.

Begreppet CVE eller *Countering Violent Extremism* används främst i amerikansk kontext och har sitt ursprung i Obama administrationens nationella säkerhetspolicy från 2011 och definieras som "the use of non-coercive means to dissuade individuals or groups from mobilizing towards violence and to mitigate recruitment, support, facilitation or engagement in ideologically motivated terrorism by non-state actors in furtherance of political objectives" (Kahn 2015). Definitionen inbegriper således ett tillvägagångssätt som anges vara avrådande men icke

tvingande. Åtgärderna bryts ner i fyra delar: 1) motverka radikaliserings, 2) intervention mot individer som har radikaliserats, 3) hindra, hitta och åtala de som har engagerat sig i kriminella handlingar, och 4) återintegrera de som suttit i fängelse eller återvänder från konfliktzoner. Kahn menar att det är sällsynt att CVE arbete världen över inbegriper intervention och återintegrering. Som ett resultat av glappet i åtgärderna, sker ingen intervention mot de som börjat radikaliserats, och ingen återintegrering av de som ägnat sig åt våldsbejakande handlingar.

En åtgärd som ofta nämns inom PVE och CVE är insatser som syftar till att skapa och förstärka kontakter mellan myndigheter och medborgare. Ett exempel på detta är relations- eller tillitsbyggande arbete mellan bostadsområdets medborgare och närpolis. Kahn (2015) riktar kritik mot att myndigheter ser förtroendeinriktade möten med medborgargrupper som synonymt med preventivt arbete. ”This narrow understanding of countering violent extremism assumes that if all at-risk people had a better relationship with the government, they would be less inclined to commit acts of terrorism” (s.2). Argumentet som Kahn för fram är att de som deltar i sådana dialoger i regel inte tillhör de som riskerar att engagera sig i våldsbejakande extremism. Romaniuk (2015) menar också att en ”oavsedd konsekvens” med CVE är att förändrade relationer mellan medborgare och myndigheter inte alltid faller ut positivt. Inte heller tror Kahn (2015) på polisarbete nära samhällets medborgare, då sådant arbete tenderar att inriktas mot att identifiera och rapportera misstänkt aktivitet (t.ex. See Something, Say Something)<sup>12</sup>.

En genomgång av framgångar, utmaningar och begränsningar i CVE-arbetet visar att trots den icke tvingande och avrådande ingången, har CVE arbetet främst utförts av polis och inom straffrättsliga ramar (Weine, Eisenman, Kinlser, Glik och Polutnik 2016). Författarna påpekar att arbetet för att motverka våldsbejakande extremism har fått oavsiktliga konsekvenser, då den bland annat lett till ett stigmatiserande av den muslimska befolkningen (både i Storbritannien och USA) (se även Human Rights Watch UK 2016; Kundnani 2015; Romaniuk 2015; Thomas 2016). Exempelvis fokuserar det brittiska internationella programmet *Prevent*<sup>13</sup> på åtgärder inriktade mot muslimska ungdomar och ett terrorhot som porträtteras som islamistisk praktik (Kundnani 2012; Thomas 2016). Programmet syftar bland annat till att förändra attityder hos unga muslimer och att övervaka muslimsk ungdom i skola. Thomas (2016) refererar till handlingar som förespråkas i programmet som en form av statligt legitimerad kulturell rasism.

Med utgångspunkt i kritiken mot tidigare CVE-arbete och föreslår Weine m.fl (2016) istället en bredare preventiv insats där discipliner som psykiatri, psykologi, sociologi och utbildning kan användas ur folkhälsosynpunkt för att motverka våldsbejakande extremism. Detta arbete skulle, kunna inkluderas i etablerade ramverk för folkhälsa<sup>14</sup>. Ett bredare och tvärdisciplinärt

---

<sup>12</sup> See Something, Say Something är Homeland Securitys kampanj som syftar till att göra allmänheten uppmärksam på indikationer på terrorism och terrorism relaterad brottslighet och vikten av att rapportera misstänkt aktivitet till berörd myndighet. <https://www.dhs.gov/see-something-say-something>

<sup>13</sup> Prevent är en del av den nationella strategin för att motverka terrorism, i huvudsak är den framtagen för att förhindra anslutning till Al Qaida och närbesläktade grupperingar (s.6). (HM Government, 2011)

<sup>14</sup> I detta fall avses U.S. Center for disease control and prevention's ”Ten Essential Public Health Services” som reglerar policy för offentlig sjukvård.



arbete förespråkas också av Kahn (2015) som menar att civilsamhällets aktörer behöver ges större utrymme.

## Utbildning och prevention

Radikalisering i utbildningsmiljöer kan betraktas som de tillfällen då en ung individ börjar utveckla politiska och religiösa ideologier som är fundamentalt annorlunda mot de förväntningar och värderingar som utbildningsmiljön grundar sig i (Sieckelinck m.fl. 2015). Således skulle det i nordiska sammanhang handla om motstånd mot de värdegrunder som återfinns i läroplaner. Utbildning har ett normativt uppdrag att fostra och forma framtida medborgare och som Aly, Taylor och Karnovsky (2014) skriver, spelar utbildning en viktig roll i socialisering av unga och deras moraliska utveckling för att stärka motståndskraften mot våldsbejakande extremism.

I en rapport avseende forskningsläge och litteratur med inriktning på preventionsarbete mot radikalisering och våldsbejakande extremism i utbildning, utförd på uppdrag av danska *Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling* (Rambøll 2016), beskrivs forskningsfältet med utgångspunkt i utbildning som ”förhållandevis omodernt” (s.2) och i huvudsak bestående av kvantitativa studier. Genom en analys och sammanställning av studiernas resultat definieras dock ett antal ”verkningsfulla mekanismer”. Dessa utgörs av aktivering av: tillitsfulla relationer, kritiskt tänkande, nya handlingssätt, tillhörighet till samhället och tolerans och respekt för andra. Med andra ord, skulle forskningen kunna ha belägg för att aktivering av dessa mekanismer kan vara verkningsfullt i preventivt arbete. I en rapport från Segerstedtinstitutet (Herz, 2016) görs en liknande sammanställning av verksamma komponenter i arbetet för personal i första linjen, och som forskningsmässigt och politiskt anses vara viktiga för att motverka rekrytering, uppmärksamma risker och skapa möjligheter att lämna extremistiska miljöer. Dessa är: en fungerande verksamhet mellan myndigheter, lokal förankring, involverandet av anhöriga och av civilsamhället, tillgodoseendet av demokrati, mänskliga rättigheter och tillgång till välfärd, fokus på människan inte på ideologin, kritisk och reflexiv granskning av den egna organisationen.

### Lärares möjligheter att demokratisera eller identifiera

Skola och utbildning upptar en stor del av ungas vardag (Sivenbring 2016a). Lärare och annan skolpersonal tillhörande första linjen, tillsammans med andra vuxna i civilsamhällets föreningar och organisationer kan anses vara de som har störst möjlighet att möta och påverka unga. Trots dessa utbredda åsikter, är det svårt att finna stöd i forskning för hur prevention av radikalisering och våldsbejakande extremism kan hanteras i skolan. Fokus tenderar att istället hamna på att lärare skall använda sin närhet till ungdomar i säkerhetspolitiskt syfte, då de förväntas identifiera, utreda och kartlägga unga som löper risk att radikaliseras (Sieckelinck m.fl. 2015).

Lärares profession är under ständig omdaning och lärarens uppgift förändras i takt med samhällsförändringar. En ny utmaning enligt Leeman och Wardekker (2013) är lärarens förmåga och vilja att arbeta för en inkluderande och tillitsfull lärmiljö, där elever känner fysisk och emotionell säkerhet, tillit och värde; en miljö där kunskap och tankar kan vara av personligt värde för varje elev, vilket då inte i första hand inbegriper identifiering av riskindivider. De

nordiska ländernas utbildningsväsende har redan värdegrunder som baseras på sådant förhållningssätt och medborgarskap och demokratiska arbetssätt finns inskrivna i läroplanerna. I MUCF (2016e) presenteras ett femtiotal ungdomars röster om våldsbejakande extremism. I skriften ger ungdomar själva uttryck för att kritiska förhållningssätt är av stor vikt, och att medie- och informationskunnighet kan verka som motståndskraft mot radikaliserings. Samtidigt talar de om att de i skolan har fått lite möjlighet att diskutera hur de kan möta propaganda eller hur de kan hantera olika dikotoma framställningar av världen.

Lärares närhet till unga människor i skolvardagen, torde kunna utgöra en resurs för att skapa arenor för prevention och intervention och aktivera de mekanismer som betecknas som verkningsfulla. Mattsson m.fl. (2016) har studerat metoder som utarbetats av NGO<sup>15</sup> för skolans räkning och finner att diskursen kring ”kriget mot terrorism” genomsyrar olika preventiva insatser. Preventionsarbetet i metoderna inramas av åtgärder som syftar till att motverka det som riskidentifierad individer kan bli, snarare än att inriktas på ett uppbyggande och stärkande av demokratiska värderingar. De individinriktade insatserna tenderar att ställa erfarenheter av segregation och exkludering i skymundan. Vidare konstaterar författarna att det finns en konflikt förknippad med att undervisa om och använda sig av demokrati som ett vapen i kriget mot terrorism, samtidigt som lärare ska agera i syfte att identifiera och anmäla riskindivider. Problemet som författarna pekar på handlar om att den demokratisering som skall ligga som grund för det preventiva arbetet, kommer till skada om relationer mellan elever och lärare präglas av att den ena har makt, förfogande och uppgift att övervaka och anmäla den andra.

Människorättsorganisationen *Human Rights Watch* (2016) riktar liknande kritik mot *Prevent* strategin, den metod som personal i utbildningsväsendet i Storbritannien enligt regelverket skall använda sig av. Strategin skall fungera som en föregripande åtgärd vilken tvingar lärare att söka tecken på att elever kan vara i riskzonen för att radikaliseras, och anmäla dem till de-radikaliseringsprogrammet *Channel*. I rapporten problematiseras hur en generation unga briter undviker att använda sin yttrandefrihet och inte vågar uttrycka sina åsikter av rädsla att stämplas som extremister. Lärares anmälningsplikt i preventivt syfte blir därmed kontraproduktiv, då ungdomar istället använder sig av andra, mindre kontrollerade kanaler för att dryfta sina tankar. I rapporten hävdas också att lärare inte fått några verktyg att bemöta åsikter och attityder, istället får de information och föreläsningar om hur de kan finna tecken på radikaliserings hos sina elever. Understundom ges denna information och utbildning via inspelat videomaterial. Stark kritik riktas av organisationen mot att *Prevent* strider mot mänskliga rättigheter som rätten till utbildning, yttrandefrihet, religionsfrihet, att slippa diskriminering och mot den grundläggande principen att barnets bästa alltid måste komma i första rummet. Thomas (2016) stämmer in i kritiken och *Prevent* strategins säkerhetspolitiska utgångspunkt. Thomas menar att strategin är kontraproduktiv när det kommer till ett stärkande av demokrati. Istället argumenteras för en undervisning som använder sig av mänskliga rättigheter och medborgarskap i utbildningspraktiken. Denna undervisning tillåter kontroversiella politiska och religiösa frågeställningar att debatteras av unga med olika bakgrund och världsåskådning. Genom

---

<sup>15</sup> NGO = Non Governmental Organisations

användandet av processer som operationaliserar och förkroppsligar demokratiska normer och likvärdigt medborgarskap, kan de värden som västvärlden påstås stå för aktiveras och värnas.

För att skolan ska kunna fortsätta och stärka sitt demokratiserande uppdrag krävs att den säkerhetspolitiska diskursen blir sekundär, medan den demokratiserande socialpedagogiska diskursen ges företräde. Pels och de Ruyter (2012) påpekar att skolans möjlighet att verka för informell social kontroll har underskattats. En ökad tillgång till kunskap om utbildningens betydelse kan erbjuda nya och framgångsrika vägar för förebyggande och åtgärdande arbete. Ett sätt att angripa frågan är att ta ungas samhällsengagemang, åsikter och attityder som strider mot det dominerande samhällets normer, på allvar.

### Lärarens möjlighet till dialog

En återkommande synpunkt i forskning och annan litteratur kring utbildningens preventiva möjligheter är just betoningen på att bemöta extrema åsikter med dialog. Detta innebär ett fokus på öppen dialog mellan meningsmotståndare i "säkra miljöer" (Niemann 2009; van San m.fl. 2013; Sieckelinck 2015; Thomas 2016). Detta innebär att skolan erbjuder möjligheter att tala om politik och ideal, även om dessa avviker från utbildningsmiljöns gängse normer och värden. Det handlar om att använda sig av pedagogiska metoder, ställningstaganden och demokratiserande värderingar för att inkludera den som inte upplever att dess åsikter tas på allvar. "When students practice hate speech they are better approached, not as villains or victims, but as political agents in spiritual and educational need" (Sieckelinck m.fl. 2015 s. 338).

Utbildning mot extremism kan ha en ansats som innefattar ett rustande av ungdomar i kunskapen och kompetensen att ge röst åt känslor och attityder, även om dessa är extremistiska eller rasistiska (Thomas 2016). Genom att åsikter och attityder får ta plats kan de också mötas, ifrågasättas och övervägas. Det skall poängteras att forskarna inte menar att extremistiska åsikter skall respekteras och accepteras. Tvärtom menar de att extrema världsåskådningar måste adresseras på allvar men att utbildningsinstitutioner inte har som främsta uppgift att agera säkerhetspolitiskt och signalera om misstänkt aktivitet.

I forskningen återfinns exempel på att skolan sällan konfronterar ungdomar som uttrycker extrema åsikter, att de istället tystas ner eller negligeras utan vidare åtgärd (Grimm & Pilkington 2015; van San m.fl. 2013). Detta förklaras som en oförmåga, eller okunskap hos lärare att bemöta extrema åsikter med dialog eller med erbjudanden av motnarrativ. Zembalyas och Bekerman (2013) visar hur skolor i olika delar av världen undviker att ta upp frågor kring exempelvis religion och politik som elever kan ha meningsskiljaktigheter om. Ett undvikande som enligt författarna kan förstärka barriärer och psykologiska gränser mellan grupperingar. I förlängningen kan underkännande och tabubeläggande av "svåra ämnen" leda till att ungdomar istället söker stöd hos likasinnade i andra forum, och här pekas internet ut som en arena och källa till information som kan stärka extrema åsikter.

Inkluderande eller deliberativ demokrati<sup>16</sup> kräver dock öppen och icke-fördömande diskussion och reflektion. Davies (2014) argumenterar för att lärare aktivt kan (och bör) skapa turbulens i

---

<sup>16</sup> Deliberativ demokrati handlar om en demokrati som förhåller sig till etiska överväganden och kommunikativ rationalitet framför instrumentell rationalitet (Mouffe 2008, s. 21).

undervisningen genom utmaning, dialog och diskussion för att störa rigida föreställningar. ”Interruptive (turbulent) democratic classrooms are places where offensive views can be aired and picked apart in a relatively safe setting” (ibid. s. 454). Vidare argumenterar Davies för horisontella nätverk där ungdomar kan vara aktörer och använda sitt sociala engagemang för att åstadkomma förändring. Kunskapen om hur protester kan genomföras utan bruk av våld menar Davies är en nyckelkompetens, tillsammans med förståelsen för vikten av att ha ett mål som är möjligt att realisera.

Utbildningens främsta uppgift är att forma individer. Den grundläggande förutsättningen för demokratisering är att arbeta med demokrati inte bara som ett innehåll, utan också genom demokratiska former. Ett sätt att göra detta är att ta extrema åsikter på allvar, att fokusera på själva radikaliseringsfrågan och varför våld och extremism kan utgöra ett intresse för unga individer.

## Sammanfattning av forskning

Utifrån denna forskningsöversikt kan slutsatsen dras att det preventiva arbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism bör ha en bred ansats. Med ungdomar och barn i fokus och i dagliga möten har utbildningsinstanser och fritidsverksamhet i civilsamhällets organisationer och föreningar goda möjligheter att vara en betydande del av denna preventiva ansats. Således kan huvudfokus placeras i uppgiften att värna och utveckla demokratisering som ett preventivt arbete för alla som är ”under utbildning”.

Sammanfattningsvis kan vi också konstatera att det kan vara konstruktivt att se över de kunskaper som finns och distribueras då detta vetande möjliggör och legitimerar policy och handlingsplaner i linje med de förklaringsmodeller som erbjuds (Heath-Kelley 2012). Den forskning som presenteras här erbjuder således, genom att identifiera hinder och möjligheter i beprövat preventivt arbete, förklaringsmodeller som kan legitimera policy för skola och utbildning. En gemensam diskursiv hållning i forskning om prevention är att den våldsbejakande extremismen är en reaktion mot misslyckade demokratiseringsprocesser, vilket påkallar insatser som kan värna och stärka demokratiseringen och demokratin.

Med hänsyn till tanken om att radikala eller extrema åsikter bör tas tillvara för att bidra till pluralism och utveckla samhället och forma demokrati i positiv riktning (Carlsson 2016; van San et.al 2013), bör ungdomar få utrymme att uttrycka och samtala om inställningar, åsikter och attityder som inte alltid ligger i linje med samhällets gängse uppfattningar och de förväntningar och värderingar som utbildningsmiljön grundar sig i. Ett auktoritärt bemötande där åsikter och attityder som inte är allmänt accepterade tystas ner, kan tillsynes snarare väcka tankar om att inte höra till, att demokrati och yttrandefrihet inte är till för alla (Grimm & Pilkington 2015; Pels & de Ruyter 2012; van San m.fl 2013).

Ett utbildningsväsende som i preventivt syfte främst ger lärare och skolpersonal i uppdrag att identifiera, övervaka och kartlägga, för att sedan anmäla elever på grundval av beteenden och attityder, riskerar att verka kontraproduktivt. Moghaddam (2005) menar att det är ett kortsiktigt tankesätt att basera preventionspolicy på att identifiera potentiella terrorister (s.166). Åtgärder

som i preventionens namn strider mot mänskliga rättigheter i frågor som yttrandefrihet, rätt till utbildning och religionsfrihet, kan knappast anses stärka och värna demokratin och demokratiseringen av framtida medborgare (Human Rights Watch 2016; Mattsson m.fl. 2016; Thomas 2016).

För att förstå ungas perspektiv behöver de lyssnas på, för att unga skall demokratiseras behöver deras åsikter och erfarenheter inkluderas i utbildningen. Extrema åsikter bör bemötas med dialog, diskussion och reflektion i syfte att störa och utmana och erbjuda möjligheter att finna argument och andra mer demokratiska handlingsalternativ till förändring (Davies, 2014; Niemann 2009; Sieckelinck 2015 m.fl.). Det är således en form av agonistisk hållning (Mouffe 2008) som kan tänkas förskjuta idéer om demokratisering som en process vars främsta syfte är att alla skall vara nöjda, glada och lugna – till en demokratisering som tillåter meningsmotstånd, förhandlingar och kompromisser.

Inom både högerextremistisk och islamistisk miljö finns idéer om att demokratin har gått för långt när det gäller sådant som jämställdhet och jämlikhet, medan den vänsterextremistiska miljön istället anser att demokratin är bristfällig. Således behöver också demokratin diskuteras och utmanas. Chantal Mouffe (2008) skriver att ”i en pluralistisk demokrati är åsiktsskillnader inte bara legitima utan faktiskt helt nödvändiga” (s.37). Demokrati förutsätter meningsskiljaktigheter, men också att meningsskiljaktigheter tas om hand. Således behöver också idén om att demokratin anses bristfällig tas om hand och förhandlas.

Handlingsplaner och åtgärdsprogram som fokuserar på preventivt arbete i utbildning kan också bygga på de verkningsfulla mekanismer som återfinns i denna genomgång och som också identifieras i forskningen av Rambøll (2016), i kombination med de komponenter som identifieras av Herz (2016). Utbildning kan då fokusera på preventivt arbete inriktat mot aktivering av:

- tillitsfulla relationer
- kritiskt tänkande
- alternativa handlingsätt
- tillhörighet till samhället
- tolerans och respekt för andra
- en syn på människan framför ideologin
- demokratiska processer, mänskliga rättigheter
- samverkan med anhöriga
- samverkan med civilsamhällets organisationer

Därtill behöver åtgärder och insatser få ta tid. Kortsiktighet och snabba lösningar har knappast föranlett att någon inte radikaliserats eller att någon låtit bli att ägna sig åt våldshandlingar.

Med hänsyn till vad Romaniuk (2015) skriver om hur policyprocesser (sam)verkar i fyra steg: bedömning; policyutveckling; implementering och utvärdering, är det värt att poängtera att åtgärdsprogram och handlingsplaner som inriktar sig specifikt på preventivt arbete mot våldsbejakande extremism på nationell nivå är en förhållandevis ny företeelse. I ett mer

långsiktigt perspektiv behöver således handlingsplaner utvärderas, omvärderas och uppdateras för att finna på lämpliga vägar att agera.

# Genomförande

## Materialet

Analysen av de nationella handlingsplanerna och åtgärderna i den här rapporten har tagit sin utgångspunkt i den forskning som presenterats och som fokuserar på prevention av radikaliserings och våldsbejakande extremism. Rapportens främsta fokus är att försöka ge en överblick av hur åtgärder med inriktning mot utbildningsväsendet formuleras och hur de relaterar till förklaringsmodeller och avsikten att värna demokratin. En svårighet i urvalsförfarandet har varit konstaterandet att prevention med inriktning på utbildning har varit relativt underprioriterat i Norden<sup>17</sup>. Därför används de nordiska ländernas nationella handlingsplaner eller strategier för arbetet med att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism. Dessa planer skall, enligt intentioner i det gemensamma nordiska arbetet, utgå från en gemensam värdegrund och samarbete för att värna demokratiska samhällssystem. Det bör noteras att policy med inriktning mot prevention är ett nytt fokusområde i regionen och ett område som är i ett förhållandevis ungt skede av en policyprocess. En anledning till att göra en översyn och analys av handlingsplaner kan vara att möjliggöra vidare utvärdering och utveckling.

## Urval

De nordiska länderna organiserar och koordinerar arbetet mot våldsbejakande extremism på olika sätt. De planer som analyseras för denna rapport kan placeras på olika nivå i de politiska systemen och har därmed olika verkansgrad. Danmarks nationella handlingsplan bygger på myndighetssamarbete och är utgiven av Utländige-, integrations- och boligministeriet. Finlands Nationella åtgärdsprogram är berett av företrädare för myndigheter, organisationer och sammanslutningar och deltagare i idéverkstäder. Det nationella samarbetsnätverket mot våldsbejakande extremism har sedan utarbetat åtgärdsprogrammet utifrån material från idéverkstäderna. I programmet har synpunkter inhämtas från expertis från Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence för att säkerställa god internationell praxis. Den norska handlingsplanen är framtaget av en ministergrupp under ledning av justis- och beredskapsdepartementet.

För Sveriges räkning är det regeringens skrivelse (2014/15:144) *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* det politiska dokument som antagits för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I skrivelsen anges (s.6) att *Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism* är den mest omfattande insatsen för att värna demokratin från det hot som våldsbejakande extremism utgör. Regeringens skrivelse förtydligar vidare att arbetet utgår från fem områden: Nationell samordning: åtgärder som värnar demokratin genom att motverka grogrunder för våld och antidemokratiska beteenden: åtgärder mot identifierade risker: åtgärder för att stötta avhoppare från extremistiska rörelser

---

<sup>17</sup> Intressant är att Danmark den 3 november 2016 beslutar att tilldela 3.2 miljarder kronor till preventionsarbete i utbildning och skola och att denna summa skall öka successivt varje år. [personlig kommunikation 2016-11-04 med Julie Sas Sørensen: *Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling*]

samt stärkt nordiskt och internationellt samarbete. Vidare formuleras i skrivelsen att flera myndigheter har ansvaret för åtgärder som säkerställer demokratiska värderingar, lika värde och fri- och rättigheter, men:

Det behövs också specifika insatser som utvecklar myndigheternas arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Eftersom ingen myndighet hade ett helhetsansvar för detta arbete gav regeringen under 2015 Skr. 2014/15:155 ett uppdrag till en nationell samordnare (dir. 2014:103).

(skr. 2014/15:144 s. 24-25)

Ett av den nationella samordnarens uppdrag är att ta fram en nationell strategi mot våldsbejakande extremism. Strategin baseras på skrivelsen och på regeringens strategi mot terrorism (skr. 2014/15:146). Det är den nationella samordnarens strategi som analyseras i föreliggande rapport.

Skillnader mellan de olika handlingsplanerna och strategierna kan naturligtvis diskuteras i termer av verkanshöjd eller huruvida de ens kan jämföras. Författaren har här gjort övervägandet att det är de diskursiva logiker som står i fokus för analysen som kan ge relevant information om vilka utmaningar som finns för framtida preventionsarbete.

De nationella planer eller strategier som analyseras för denna rapport är:

- **Danmark:** Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliseringsplan. National handlingsplan. Publicerad 2016. Förkortas i texten (DK, 2016)
- **Finland:** Nationellt åtgärdsprogram för förebyggande av våldsamt radikaliseringsplan och extremism. Publicerad 2016. Förkortas i texten (FI, 2016)
- **Norge:** Handlingsplan mot radikaliseringsplan og voldelig ekstremisme. Publicerad 2014<sup>18</sup>. Förkortas i texten (NO, 2014)
- **Sverige:** Nationell strategi mot våldsbejakande extremism. Publicerad 2016. Förkortas i texten (SE, 2016)

I rapporten analyseras de nationella handlingsplanerna mot radikaliseringsplan og våldsbejakande extremism enligt följande frågeställningar:

- Hur definieras radikaliseringsplan og våldsbejakande extremism?
- Hur formuleras hot och risk mot demokratin?
- Hur ser åtgärderna ut i de nordiska ländernas handlingsplaner, vad är det som aktiveras och vilka aktörer inbegrips i arbetet?
- Vilka logiker bygger åtgärder och insatser på?
- Vilken roll har utbildningsväsendet i arbetet med att värna demokratin mot radikaliseringsplan og våldsbejakande extremism?
- Vilka framtida utmaningar synliggörs i handlingsplanerna?

---

<sup>18</sup> Planen anges vara "dynamisk" och revideras under 2016, och kommer då att få tillägg (personlig kommunikation Syversen-Nordberg: *Justis- og beredskapsdepartementet* 2016-10-19).



Syftet kan således uttryckas som att ge en bild av hur förklaringsmodeller och åtgärder ser ut i de Nordiska handlingsplanerna mot radikaliserings och våldsbejakande extremism och hur åtgärderna kan anses värna demokratin i de nordiska länderna och vilka utmaningar som vinnas för preventionsarbete i framtiden.

## Teoretiskt och metodologiskt ramverk

Den våldsbejakande extremismens olika grupperingar och uttryck har som minsta gemensamma nämnare ett underkännande av samtida former för demokrati och demokratiska system. För att möjliggöra en analys av de demokratiska aspekter som utgör ett nav i forskning och handlingsplaner, och för att kunna problematisera demokratins särställning och obestridliga status i de nordiska länderna, används Chantal Mouffes (2008) skrift *Om det politiska* som utgångspunkt för att förstå demokratisk politik. Mouffe argumenterar för att en demokratisk politik som har som främsta mål att verka för konsensus och försoning kan vara missriktad och förenad med politiska faror, då den riskerar att istället bli antidemokratisk. Vad Mouffe menar är att demokrati i sin nuvarande form präglad av optimistiska ideal inte erkänner den mänskliga sociala anpassningens ambivalenta natur och söker undvika konflikt.

I en situation där det saknas kanaler där konflikter kan utvecklas, förhandlas och hanteras i *agonistiska* former, används istället antagonism. Till skillnad mot en antagonistisk vi/de-relation, där olika sidor är fiender som inte delar någon gemensam grund, utgör agonism enligt Mouffe (2008) en relation där parterna i en konflikt, med insikter i att någon rationell lösning inte finns, ändå erkänner sina meningsmotståndare som legitima. ”Demokratins uppgift kan sägas vara att omvandla antagonism till agonism” (ibid, s 27), eller att använda sig av agonism för att antagonistiskt våld inte skall bli resultatet.

Detta kan ställas i relation till hur radikaliserings kan definieras som kognitiv eller beteendeorienterad (Hafez & Mullins 2015). En kognitiv radikaliserings torde således vara möjlig att bemöta i agonistiska former medan en beteendeorienterad radikaliserings, där våldshandlingar redan är ett faktum, betraktas som antagonism och icke legitim.

I linje med en uppfattning att demokrati inbegriper förhandling, väljer jag understundom i texten att använda verbet *demokratisera (demokratisering)* istället för demokrati som substantiv. Demokratisering är ett begrepp som understryker att demokrati inte är en fast entitet, utan att den är ständigt i process och under förhandling. Biesta (2014) illustrerar detta genom att hävda att demokratin är ett samhälleligt transformeringsprojekt där individuella problem transformeras till kollektiva frågor. Då demokratin är hotad, beror det på att personliga problem inte anses legitima i termer av kollektiva frågor.

Så länge det finns motstånd och antidemokratiska krafter och tendenser som söker störa eller underkänna demokratiska system, är demokrati under förhandling. Det går inte heller att genom ensidig undervisning och information mekaniskt lära ut demokrati och demokratiska ”beteenden”. Demokratisering görs och levs. Bland annat görs och levs den då individer deltar i demokratiska processer och förhandlingar där de inkluderas och ges inflytande som demokratiska subjekt.

## Diskursanalytisk metodologi

Materialet har analyserats med utgångspunkt i en diskursanalytisk metodologi. I detta fall innebär det en analys av det vetande som produceras och vilka discipliner som dikterar villkoren för vad som kan göras och sägas (Foucault 1971/1993). Det handlar om hur kunskap och förväntningar och förklaringar styr det vi vet, tar för sant och vårt sätt att agera utifrån detta vetande. I denna analytiska mening styr diskursen det offentliga samtalet och debatten genom att erbjuda kunskap och ett gemensamt språk för att hantera kunskapsobjektet.

Det är i detta fall inte fråga om en diskursanalys som söker identifiera ett antal diskurser som styr vetandet, utan snarare om en analys av vad som framstår som vedertaget och naturligt att tala om i handlingsplanerna. Diskursanalytisk metodologi är alltid av mer eller mindre kritisk karaktär då de eftersträvar problematisering av kunskapsproduktion och makt.

Tidigare forskning sluter sig i regel till att en säkerhetspolitisk diskurs i hög grad bidrar till att formera vetandet om våldsbejakande extremism, och därmed också de åtgärder som förespråkas för att motverka den samma. I den säkerhetspolitiska diskursen står säkerhet högt upp på agendan och är vad som skall garanteras för medborgare och myndigheter. Den säkerhetspolitiska diskursen grundar sig i polisiära, militära och juridiska discipliner, de discipliner som i regel aktiverats i "kriget mot terrorism" och i formulerandet av åtgärder på olika nivåer. Den socialpolitiska diskursen nämns också stundtals i forskningen om våldsbejakande extremism och preventivt arbete. Den socialpolitiska diskursen grundar sig i sociala discipliner eller i välfärdsstatens institutioner och förordar förebyggande och trygghetsskapande åtgärder för medborgare. De båda diskurserna skulle kunna ses som kompletterande och överlappande i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Ett exempel som kan förklara det diskursiva vetandet är hur vi har en gemensamt förhandlad förståelse för vad *Utøya 2011* innebär. Utan att nämna mer än namnet på en plats och ett årtal, har vi en gemensam förståelse om att det refererar till en händelse där 77 unga människor miste livet. Den kunskap som i den offentliga debatten producerats om gärningsmannen Anders Bering Breivik, utgör en diskurs som reglerar det vi kan veta och hur vi kan tala om honom och vad som är meningsfullt i relation till honom och det terrordåd han utförde. Mia Eriksson (2016) visar i sin avhandling om narrativ om Breivik, hur etablerade diskurser kring (islamistiskt motiverad) terrorism, producerar förklaringar om hur han som vit, norsk man snarare är ett exempel på ett individuellt misslyckande och en anomali mot "det norska", istället blir han en "ensamagerande galning". Detta underkänner i sin tur förklaringar om att dådet i dagligt tal betecknas som en terroristhandling relaterad till antimuslimska och rasistiska motiv, eller att motivet kan relatera till en vit-makt ideologi. Inte heller talas det om radikaliserings.

Ett diskursanalytiskt förfaringsätt används för att finna ut vilka möjligheter som planer och metoder erbjuder och vilka möjligheter som utesluts. En diskursanalytisk metodologi innebär ett befatta sig med en artikulatorisk praktik, där problematisering av ett fenomen i samspel med teoretiska antaganden, tidigare forskning och empiri (i detta fall dokumenterade handlingsplaner och åtgärdsprogram och modeller) länkas samman och kan få fenomenet att framträda på ett nytt vis (Glynos & Howarth 2007).

En utmaning i analysen har varit att avgöra huruvida materialet skall betraktas som en helhet och analyseras som en sådan ”gemensam nordisk angelägenhet”. Vid läsandet av planerna blir det snart uppenbart att de skiljer sig (understundom markant) åt både vad gäller form och innehåll. Ett praktiskt förfaringssätt för att synliggöra olikheter och likheter är att inledningsvis koda materialet genom att göra en kvantitativ analys av innehållet. En sådan analys underlättar arbetet med att avgöra de olika handlingsplanernas fokus och rama in dynamiken. Den kvantitativa analysen som återfinns som tabeller skall i texten betraktas som illustrationer av sådana kodningar för att möjliggöra vidare analyser.

Det finns svårigheter med att jämföra olika nationella åtgärder enligt samma variabler då planer är kontextuellt utformade och använder sig av olika formuleringar. Ett problem som är förknippat med att göra jämförelser är att variablerna sällan görs transparenta och de element som analyseras blir då författarens ”egna lilla hemlighet”. Detta problem avseende kontext och variabler finns också i denna analys. Planernas utformning och upplägg kan då de adresserar olika frågeställningar efter olika rubriker och teman inte med lätthet jämföras. I planerna skrivs mål- och åtgärdsformuleringar också fram på olika vis och på olika nivå. Dessa åtgärder har därför kodats i enlighet med van Dongens (2010) analytiska ramverk (använt i en jämförande analys av europeiska planer för att motverka terrorism), dock anpassat efter de modeller som de nordiska planerna begagnar och som i den svenska och i den danska handlingsplanen beskrivs med en metaforisk pyramid med en bas som inbegriper främjande åtgärder, en andra nivå som inbegriper förebyggande åtgärder och en tredje toppnivå som behandlar förhindrande åtgärder. Samtliga åtgärder i de nordiska planerna har kodats in under dessa tre i planerna befintliga nivåer. Varje åtgärd har endast registrerats en gång.

Trots detta försök att finna jämförande variabler, finns det svårigheter relaterade till arten av åtgärder. Den *danska handlingsplanen* (DK, 2016) har som exempel åtgärderna i punktform och utan tydlig ansvarsfördelning vilket tvingar undertecknad att ändå göra vissa tolkningar. En formulering som ”nye metoder og opkvalificering af fagprofessionelle”(s.9), kodas som *främjande*, då etablerandet av nya metoder hos yrkesverksamma kan tänkas komma alla medborgare till gagn. En åtgärd som i den *finska handlingsplanen* (FI, 2016) formuleras som ”Den multiprofessionella Ankkuri-verksamheten i samband med polisinsatserna förebygger våldsamt radikaliserings och extremism samt genomför individinterveneringar” (s.19), har en tydlig ansvarsfördelning och ett fokus på särskilda individer och kodas därför in under kategorin *förhindra*.

I påföljande steg har frågor ställts till materialet. En sådan fråga har varit: *Hur* definieras våldsbejakande extremism och radikaliserings? Genom att ställa samman de nordiska ländernas definitioner så som de anges i handlingsplanerna, kan likheter och skillnader i hur fenomenet görs begripligt synliggöras.

Det handlar också om att analysera sådant som återkommande formuleringar, eller citeringar och om upprepningar (iterability se Derrida 1978) och därmed kan betraktas som etablerade diskursiva ”fakta”. Ett exempel på detta är att forskning, litteratur, policy och media i fråga om våldsbejakande extremism, nästan undantagsvis anger terrorattentaten den 11 september 2001

som startpunkt<sup>19</sup> för ett helt fält baserat på religiösa och politiska konflikter, även om problematiken kan anses ha startat på olika platser och av olika anledningar långt tidigare görs händelsen till nod för en gemensam förståelse. Att denna episod får agera startpunkt och nav för den våldsbejakande extremismen gör också att vårt fokus i frågan lätt hamnar på den islamistiska extremismen och gör radikaliserings synonymt med en radikal tolkning av koranen.

För att få en överblick över hur de nordiska planerna adresserar hotbilder har dessa lyfts ut ur planerna och sammanställts. En sådan sammanställning underlättar i sin tur en analys av hur olika grupperingar förstås och hur åtgärder motiveras genom att relateras till definierade problem. Andra frågor som ställts till materialet är vad det är som aktiveras genom de olika åtgärderna och hur utbildning och skola adresseras. Dessa frågor agerar utgångspunkt för att analysera huruvida åtgärder kan relateras till de problem som behöver ”lösas”.

Skillnader som framträder har dock avgjort att analysen görs av varje lands handlingsplan var för sig i relation till rapportens frågeställningar för att sedan diskuteras med utgångspunkt i likheter och skillnader och med utgångspunkt i möjliga gemensamma lärdomar och framtida utmaningar. Analysen av planerna pendlar således mellan skillnader och likheter och mellan länderna var för sig och som en nordisk enhet, ambitionen i framskrivandet av analysen har varit att försöka vara tydlig med när det handlar om nationell eller nordisk nivå.

---

<sup>19</sup> Denna rapport inräknad...

# Nordiska handlingsplaner

Inledningsvis presenteras planernas uppbyggnad och struktur. Detta inbegriper sådant som fokus, målområden, åtgärdsförklaringar och definitioner av hotbilder och nyckelbegrepp. För att erbjuda en något så när kronologisk ordning inleds kapitlet med en beskrivning av planernas uppbyggnad. Efter detta analyseras definitioner av extremism och radikaliseringsbegrepp, då dessa utgör en bas för hur de nordiska länderna betraktar problemet varpå de olika nordiska ländernas målbeskrivningar och åtgärdsförklaringar analyseras.

## Handlingsplan, åtgärdsprogram och strategi

De nationella planerna innehåller, så som de tituleras, handlingar, åtgärder och strategier för att genom diverse insatser på olika nivåer motverka radikaliserings- och våldsbejakande extremism. De omfattar alla mellan 30-40 sidor text, bilder och modeller. Finlands åtgärdsprogram består av enbart text och har en mer formell framtoning än övriga länders. För enkelhetens skull används här efter *handlingsplaner* i de fall de omskrivs gemensamt, eller handlingsplan, åtgärdsprogram eller strategi om det relaterar till enskilda nationers plan.

Handlingsplanerna inleds med en programförklaring i vilka bakgrunden till arbetet deklarerar. Här anges sådant som aktuella händelser som påkallar mobiliseringen av preventivt arbete för att skydda demokratin och den nordiska värdegrunden. Vidare anges också vilka som står bakom arbetet med planen.

Mål eller åtgärder på olika nivåer anges på olika vis i handlingsplanerna. Dessa anges som prioriteringsområden som följs av åtgärder (Danmark och Norge), som kort- och långsiktiga mål som efterföljs av åtgärder (Finland) eller som åtgärder på lokal och på nationell nivå (Sverige). Dessa är som förut angetts, mycket olika till sin karaktär vad gäller sådant som ansvarsfördelning, precision, omfång och antal.

## Definitioner av extremism och radikaliseringsbegrepp

I handlingsplanerna definieras begreppen extremism och radikaliseringsbegrepp på någon av de inledande sidorna i publikationerna. I samtliga fall redogörs för extremism- före radikaliseringsbegreppet. Följande avsnitt visar hur begreppen definieras, följt av en sammanfattande analys. Då extremism och radikaliseringsbegrepp definieras som ett motstånd mot och ett underkännande av demokratiska värderingar analyseras de i relief mot demokrati och mot det som eventuellt utesluts i definitionerna (Foucault 1971/1993).

### Extremism

**Danmark:** Ekstremisme betegner personer eller grupper, som begår eller søger at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfundsforhold, de er utilfredse med. Betegnelsen omfatter bl.a. vensterekstremisme, højreekstremisme og militant islamisme (DK, 2016 s.7).

**Finland:** Med våldsamt extremism avses i detta åtgärdsprogram att någon använder våld, hotar med våld, uppmuntrar till våld eller berättigar våld med en ideologisk motivering.

Våldsam extremism är inte ett straffrättsligt begrepp. Extremistiskt våld är inte nödvändigtvis omstörtande och det riktar sig ofta mot en grupp eller individer som definierats som fiende. Det förorsakar rädsla och otrygghet lokalt, till exempel i olika stadsdelar eller bostadsområden och kan också riktas mot egendom. Som exempel kan nämnas grovt sabotage som riktas mot en flyktingförläggning. Brott där motivet är hat eller rasism kan också utgöra extremistiska brott (FI, 2016 s.11).

**Norge:** Voldelig ekstremisme forstås her som aktiviteten til personer og grupperinger som er villige til å bruke vold for å nå sine politiske, ideologiske eller religiøse mål (NO, 2104 s.7).

**Sverige:** Regeringen definierar våldsbejakande extremism som ideologier som bejakar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema ideologiska åsikter och idéer där terrorism är en metod som används av våldsbejakande extremistiska grupperingar och individer (SE, 2016 s.7).

Våld är ett nyckelbegrepp i samtliga handlingsplaner. Extremism har konnotation till användandet av; hot om; uppmuntran till; berättigande av; bruket av; bejakandet och legitimering av; våld. Individer med extrema åsikter och attityder skiljs därmed inte ut från de som begår våldshandlingar med extremistiskt motiv, enligt definitionerna kan det således vara nog med en övertygelse alltså en kognitiv radikaliserings för att betecknas som extremist (Hafez & Mullens 2015).

I definitionerna är (våldsbejakande) extremism relaterat till individer eller grupper, det är således individer och grupper som är extrema. Definitionerna skiljer därmed ut dem som använder våld, från de demokratiska individer som *inte* gör det. Definitionerna skiljer sig också åt i fråga om *vad* det är som definieras. Den danska definitionen av extremism berör personer och grupper (extremister), den finska avser individer (extremister), den norska definierar aktiviteter (extremism) och den svenska definitionen relaterar våldsbejakande extremism till ideologi (extremism).

I definitionerna pekas motiven för extremism ut som missnöje med samhällsförhållanden, politiska och religiösa motiv eller ideologiska åsikter och idéer. Den finska handlingsplanen definierar också att motstånd kan riktas mot en utpekad fiende. Samhället och de extrema ställs alltså i ett antagonistiskt förhållande till varandra (Mouffe 2008). Demokrati och parlamentariska processer står därmed obestridligen över andra sätt att nå politiska mål och är inte förhandlingsbara. Det är således extremisten som utgör problemet som måste lösas, de strukturer och orättvisor som katalyserar extremismen adresseras inte.

Handlingsplanernas definitioner skiljer sig åt så till vida att den svenska definitionen snarare definierar ett fenomen som motiverar våldshandlingar, medan danska, finska och norska definitioner ringar in extremistiska handlingar.

## Radikalisering

**Danmark:** Betegner en kortere eller længerevarande process, hvor en person tilslutter sig ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger efter ekstremistisk ideologi. (DK, 2016 s.7).

**Finland:** Våldsam radikaliseringsprocess är en process där en individ beslutar att använda våld eller hota med våld, uppmuntra till våld eller berättiga våld med en ideologisk motivering. Bakom radikaliseringsprocessen finns alltid flera orsaker och radikaliserade personer har ingen gemensam profil. Faktorerna bakom radikaliseringsprocessen har att göra med individen, hans eller hennes livssituation och samhället. Som en av de vanligaste faktorerna nämns ofta upplevelser av utanförskap, diskriminering och rasism. Även utkomstproblem och marginalisering kan främja radikaliseringsprocessen men utgör inte den enda förklaringen. Situationsfaktorer bidrar till varför vissa individer radikaliserar och andra inte (FI, 2016 s.11).

**Norge:** Radikalisering forstås her som en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. En radikaliseringsprosess som leder frem til voldelig ekstremisme kjennetegnes av:

- en kognitiv utvikling mot en stadig mer ensidig virkelighetsoppfatning, der det ikke er rom for alternative perspektiver.
- der nesten en videre utvikling der virkelighetsoppfatningen oppleves så akutt og alvorlig at voldshandlinger er nødvendige og rettferdige. (NO, 2104 s.7).

**Sverige:** Radikalisering är en process i vilken en individ eller grupp i ökande omfattning kan utveckla extrema attityder och i förlängningen förespråka illegala metoder och våldsanvändning för att främja sina idéer. Främjandet kan handla om att uppmuntra andra till att utföra våldshandlingar och attentat, delta i attentat eller på andra sätt stödja illegala handlingar (SE, 2016 s.7).

Samtliga planer definierar radikaliseringsprocessen som en individuell förändringsprocess (den svenska planen inbegriper även en gruppprocess), där extremistiska idéer alltmer legitimerar våldshandlingar.

I definitionerna syns olika förklaringsmodeller till att radikaliseringsprocessen sker. Den finska definitionen poängterar att förklaringar inte alltid är så enkla, men begagnar ändå en förklaringsmodell baserad på missnöje (Borum 2011; Moghaddam 2005; McCauley & Moskalenko 2008). Individen anges uppleva brister i sin livssituation och radikaliseringsprocessen blir en konsekvens av dessa brister. I den norska definitionen anges kognitiva faktorer och en ensidig ideologisk eller religiös verklighetsuppfattning som förklaring till att individer radikaliserar.

En demokratisk åskådning är således att betrakta som en motsats till radikala åskådningar och inbegriper då en mer pluralistisk mångsidig verklighetsuppfattning – en åskådning och verklighetsuppfattning som torde hålla för olik tänkande.

Sammantaget vittnar definitionerna om en individrelaterad förklaringsmodell. Det är individer som radikaliserar, eller som väljer att radikaliseras. I handlingsplanerna formuleras det som att individer: tillsluter sig; beslutar sig för; accepterar och utvecklar extrema attityder. Individer kan således enligt definitionerna anses vara sårbara i olika grad. Några särskilda profiler anges dock inte.

## Våldsbejakande extremism och radikalisering

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det i handlingsplanerna inte finns några klart definierade gränser mellan våldsbejakande extremism och radikalisering. Några vedertagna gemensamma definitioner står inte att finna. Om våldsbejakande extremism och radikalisering skulle förklaras som en process eller ett kontinuum (Marret m.fl. 2013), skulle det rimligtvis vara så att radikalisering leder till våldsbejakande extremism. Därmed fungerar processmetaforen för att förklara hur skeenden, ideologiska ställningstaganden och påverkansprocesser leder fram till att individer och grupper erkänner radikala idéer och engagerar sig i våldsbejakande extremistiska miljöer. Dock ger processmetaforen inga ingångar till att förklara varför vissa individer är mer eller mindre motståndskraftiga. Den pusselmetafor som Hafez & Mullins (2015) förespråkar, kan appliceras på förklaringsmodeller, eller i syfte att analysera – i efterhand hur radikalisering möjliggjorts.

Med en logik som definierar våldsbejakande extremism och radikalisering som en reaktion på en upplevd brist eller missnöje med den egna livssituationen eller med det samhällsförhållande som råder, torde lösningar och prevention fokuseras på de aspekter som leder fram till dessa upplevda orättvisor och missförhållanden. Rimligtvis bör ett preventivt arbete då också ta sikte på de strukturella faktorer som skapar orättvisor eller på de demokratiska beslutsvägar som framförallt unga förstår som slutna eller otillgängliga och på att verka för parlamentarisk tillgänglighet.

## Norden identifierar risken

Våldsbejakande grupperingar definieras i regel som höger- vänster- och islamistisk extremism (CTA 2016; DS 2014:4; Skr 2014/14:144; PST 2016; Carlsson 2016). I den finska planen omnämns även kärnkraftsmotståndare, föranlett av protester mot ett bygge av ett nytt kärnkraftverk i Pyhäjoki i norra Finland. I huvudsak är det dock de tre grupperingarna som anges som de målgrupper vars aktivitet skall motverkas. Följande avsnitt avser att ge en bild över hur de olika grupperna adresseras i planerna som kollektiva identiteter. Genom att registrera de gånger som de olika grupperingarna skrivs fram i planerna och sedan se över vilka andra begrepp som får stort utrymme framträder följande överblick:

	Danmark	Finland	Norge	Sverige	
<b>Höger-extremism</b>	2	7	5	5	= 19
<b>Vänster-extremism</b>	2	4	0	5	= 11
<b>Islamistisk/religiös-extremism</b>	18	5	5	8	= 36
<b>Ensamagerande</b>	0	3	0	3	= 6
<b>Terror</b>	38	7	6	15	= 66
<b>Krigsresande/främmandekrigare</b>	40	14	14	12	= 80
<b>Flyktingar/asylsökande/immigranter</b>	14	13	10	0	= 37

Tabell 2. Översikt av begreppsanvändning i de nordiska handlingsplanerna.



Kodningen som illustreras av tabellen i sig säger inte mycket mer än att begreppen fördelar sig olika över handlingsplanerna, på så vis är den också enbart illustrativ. Det är när vi tittar närmare på i vilka sammanhang de används som det blir intressant. Finlands marginella överslag av omnämnande av högerextremism har förmodligen sitt ursprung i den säkerhetsbedömning (IM 23/2016) som anger att flest brott begås av individer som ansluter sig till högerextremistiska miljöer. Finland har också ett relativt högt antal omnämnande av immigranter, flyktingar och asylsökande i sin handlingsplan. Dessa omnämnanen relaterar även till högerextremism, då ett ökat antal nyanlända antas aktivera högerextremistiska grupperingar.

Flyktingar, immigranter och asylsökande speglas också i de andra planerna som sårbara och i risk för att radikaliseras, då de lever under osäkra omständigheter. Alltså omnämns de både i termer av stöd till integrering och skydd från intolerans och hatretorik (rasism nämns enbart vid något enstaka tillfälle); och i termer av risk, så till vida att de löper risk att i sin sårbara situation falla offer för propaganda och radikalisering. Flyktingar, asylsökande och immigranter tillskrivs därmed en slags mellanposition, de blir osäkra kort som både kan aktivera (andras illvilja), aktiveras (eller radikaliseras) samtidigt som de är i riskzonen för andras våldsbejakande handlingar. Även om problemet på intet sätt skall underskattas, kan detta analyseras i termer av konstruktioner av ”vi” och ”dem” (Mouffe 2008). Flyktingar, asylsökande och immigranter görs till en icke-tillhörande grupp som kräver särskilda åtgärder varav vissa inbegriper särskild övervakning identifiering och anpassning till ”våra” värderingar.

Därtill går det inte att undvika att se hur stort utrymme islamistisk extremism, terror (inbegriper terrorbrott, terrorhot, terrorism etc.) och krigsresande eller främmandekrigare får i planerna. Understundom används termer som religiös extremism eller religiöst motiverat våld, det råder dock lite tvivel om vilken typ av religiositet som åsyftas (ändå finns dessa formuleringar inte med i sammanställningen av tabellen). Krigsresandet från Norden till konfliktzoner i Syrien och Irak är ett relativt nytt fenomen, som ännu inte har behövt hanteras i större utsträckning. Vi har tillgång till forskning om både höger- och vänsterextrema grupperingar, forskning om krigsresande är som den svenska strategin (SE 2016, s. 29) anger mer begränsad. Trots Säkerhetspolisens kunskap vet vi helt enkelt för lite. Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2015b) visar i en beräkning över krigsresande från de nordiska länderna att 300 personer beräknas ha rest från Sverige; 150 från Norge; 120 från Danmark och 70 personer från Finland.

Mouffe (2008) argumenterar för att politik och demokratiska processer tar sin utgångspunkt i identifierandet av ”vi” och ”de”. En hegemonisk<sup>20</sup> ordning (som den demokratiska) löper ständigt risk att utmanas av mothegemoniska praktiker som strävar efter att lösa upp ordningen och etablera en annan form av hegemoni (ibid: 26). I planerna identifieras ”vi” som det demokratiska rättrådiga samhället, och ”de” som de söker utmana och störta det demokratiska samhället. Mouffe menar att en väl fungerande demokrati kräver att det finns utrymme för sammandrabbningar mellan legitima demokratiska ståndpunkter, men att när sådana utrymnen inte finns och en demokratisk konfrontation inte är möjlig ersätts den:

---

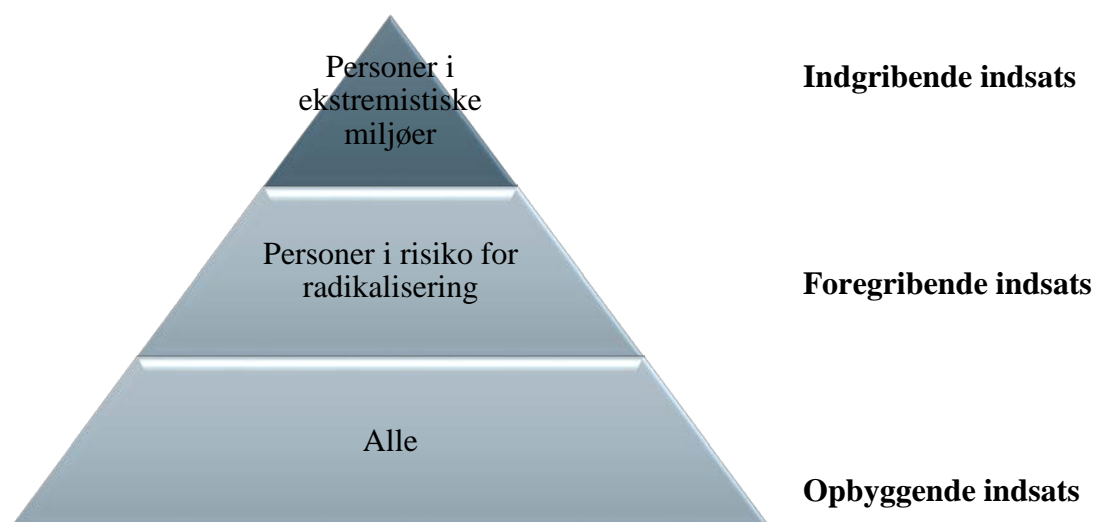
<sup>20</sup> Hegemoni kan definieras som en överordnad förståelse eller ledande idé om hur saker och ting förhåller sig.

(A)v en sammandrabbning mellan essentialistiska identifikationsformer eller icke förhandlingsbara moraliska värden. När de politiska gränserna blir otydliga uppstår missnöje med de politiska partierna, och vi bevittnar ett uppsving för andra kollektiva identitetsformer som organiseras efter nationalistiska, religiösa eller etniska linjer. (Mouffe 2008, s. 36).

De åtgärder och handlingar vi implementerar på nationell basis för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism kan alltså bidra till att söndra, genom att vi i demokratiseringens namn, underkänner attityder och tankar som inte överensstämmer med våra egna. Genom att särskilt fokusera flyktingar, asylsökande och muslimsk befolkning som bärare av illegitima icke-demokratiska värderingar, riskerar dikotomt motsatta grupperingar att aktiveras.

## Åtgärder och strategier

Under denna rubrik analyseras de olika åtgärder och strategier som formuleras i de nationella handlingsplanerna. Dessa åtgärder kodas i ett första steg i likhet med van Dongens (2010) analytiska ramverk, men här är ramverket anpassat efter de modeller som de nordiska planerna begagnar. I den danska handlingsplanen (DK, 2016) och i den svenska nationella strategin (SE, 2016) beskrivs modellen med hjälp av metaforiska pyramidformationer med en bas som inbegriper opbyggande/främjande åtgärder, en andra nivå som inbegriper foregribende/förebyggande åtgärder och en tredje toppnivå som behandlar indgribende/förhindrande åtgärder.



Den danska *Forebyggelsestrekanten* (DK, 2016 s.16) som syns här ovan hämtas från arbete i det kriminalpreventiva området. Det översta fältet omfattar åtgärder inriktade mot personer som är en del av extremistiska miljöer och som redan engagerat sig i kriminella handlingar eller som bedöms vara i risk att göra det. Insatser riktade mot denna grupp syftar till att förhindra nya våldshandlingar och till att stötta dem som vill frigöra sig från extremistiska grupperingar. I Danmark inbegriper dessa insatser också straffrättsliga åtgärder och det är främst polisväsendet, kriminalvården och socialtjänsten som står som ansvariga för ingripande åtgärder.

Det mittersta fältet angår "riskindivider", de som visar tecken på radikaliserings. Syftet med arbetet på denna nivå är att "stämna i bäcken" innan våldshandlingar är ett faktum. Även här anges åtgärder inbegripas i sociala och kriminalpreventiva åtgärder som att göra särskilda insatser i utsatta bostadsområden. De ansvariga är, förutom polis och socialtjänst, de som arbetar i kommunal verksamhet.

Det nedersta fältet innefattar åtgärder som berör samtliga medborgare, men har ett särskilt fokus på barn och unga. Insatser på den opbyggande nivån syftar till att främja trivsel utveckling och

aktivt medborgarskap. Texten förklarar att den opbyggande insatsen inte explicit behöver adressera extremism och radikaliserings utan hellre inbegriper att rusta barn och unga med demokratiska, kritiska och sociala kompetenser som kan verka som motståndskraft mot radikaliserings. Ansvariga för den grundläggande nivån är förskola, skola och ungdomsutbildning samt familj och civilsamhällets aktörer.

Den svenska åtgärds pyramiden (SE, 2016 s. 10-11) placerar in de nationella och lokala åtgärderna i enlighet med en bas som inbegriper främjande åtgärder, ett mittfält med förebyggande åtgärder och en topp som inbegriper förhindrande åtgärder.



De främjande insatserna avser att främja demokratin genom ett inkluderande demokratistärkande arbete för att skapa ett motståndskraftigt samhälle. De förebyggande åtgärderna i mittfältet syftar till att individer inte skall ansluta sig till våldsbejakande ideologier och de förhindrande åtgärderna i toppfältet syftar till att förhindra att individer begår ideologiskt motiverade våldshandlingar och främja att de lämnar den våldbejakande miljön.

Skillnader mellan de olika pyramidformationerna står att finna i att den danska fokuserar på vem eller vilka som åtgärder skall inriktas mot och den svenska talar om vilka åtgärder som placeras i respektive insatsområde.

## Främjande, förebyggande och förhindrande åtgärder

Samtliga åtgärder i de nordiska handlingsplanerna har kodats in under de tre åtgärdsnivåer (tabell 2.) som synliggörs genom pyramid formationerna i den danska och svenska planen. Det är således tre nivåer som redan angivits i handlingsplanerna som här sammanställs som en gemensam nordisk angelägenhet. Utgångspunkten för kodningen är att en främjande åtgärd är en åtgärd som kan gynna alla medborgare, en förebyggande åtgärd är en åtgärd som inriktar sig mot identifierade riskindivider eller grupper och en förhindrande åtgärd är ett aktivt ingripande

mot individ eller grupp som befinner sig inom ramarna för eller är anhörig till individer som anslutit sig till, en våldsbejakande gruppering. Varje åtgärd har endast registrerats en gång. I denna kodning framträder tyngdpunkter i det preventiva arbetet i de olika länderna och också i nordens som helhet.

	<b>Främjande åtgärder</b>	<b>Förebyggande åtgärder</b>	<b>Förhindrande åtgärder</b>	<b>Antal åtgärder</b>
<b>Danmark</b>	<b>10</b>	<b>40</b>	<b>48</b>	<b>= 98</b>
<b>Finland</b>		<b>26</b>	<b>12</b>	<b>= 38</b>
<b>Norge</b>		<b>23</b>	<b>7</b>	<b>= 30</b>
<b>Sverige</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>= 18</b>
	<b>= 20</b>	<b>= 95</b>	<b>= 69</b>	

Tabell 2. Fördelning av åtgärder i de nationella handlingsplanerna

Som tabellen visar är de åtgärder som formuleras i de nordiska handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism främst formulerade som förebyggande åtgärder, följt av förhindrande åtgärder. Fördelningen tyder på en säkerhetspolitisk diskurs där identifierandet av riskindivider och förhindrande av våldsamma händelser står högt upp bland prioriteringarna. Det är också värt att poängtera att Danmarks plan (DK, 2016 s. 16) i texten förklarar sin *Forebyggelse* utrekan ur ett top-down perspektiv, alltså kommer de ”indgribende indsatserne” först.

En tänkbar förklaring till att åtgärder fördelas så olika över dessa nivåer är att Danmark, Finland och Norge har hämtat inspiration från kriminalpreventivt arbete och inbegriper polis och kriminalvård i hög grad i sina handlingsplaner. Att åtgärderna är adaptiva, dvs. hämtats och överförts från andra verksamhetsområden som det kriminalpreventiva arbetet, kan utgöra ytterligare en förklaring. Mattson m.fl (2016b) diskuterar i en rapport från Segerstedtinstitutet hur lagstiftning, styrdokument för offentlig verksamhet tillsammans med etablerade sociala praktiker i skola, socialtjänst och polisväsende starkt präglar de metoder som utvecklas i respektive land. I tabellen ovan syns Sverige utgöra ett undantag då åtgärderna i första hand är främjande<sup>21</sup>.

Tabellen är intressant då planerna i de fritexter som föregår åtgärderna i handlingsplanerna understryker och itererar vikten av ett i huvudsak grundläggande och främjande demokratiserande arbete, något som sedan inte avspeglas bland de formuleringar som finns i åtgärderna, vilka i huvudsak är förebyggande och förhindrande. Demokratisering som process (Biesta 2014) inbegriper givetvis arbete på flera olika nivåer och kan därför inte anses endast vara en fråga om främjande och uppbyggande arbete. Möjligen kan det förstås i olika diskursiva

<sup>21</sup> Det bör också noteras att även Sverige har en strategi mot terrorism vilken har ett mer säkerhetspolitiskt fokus. (Skr. 2014/15:146)

utgångspunkter som handlar om att *stärka och värna demokratin* (Sverige) eller om att *stärka och försvara demokratin* (Danmark, Finland, Norge).

## Norden genomför åtgärder som aktiverar

Genom en analys av formuleringar av åtgärder i handlingsplanerna framträder de olika ländernas huvudfokus genom de utgångspunkter som itereras (Derrida 1972). Analysen som följer här nedan är således ett kondensat av vad det är som förväntas aktiveras då planerna genomförs och kan därmed betraktas som diskursiva utgångspunkter för de olika åtgärderna och strategierna.

### Danmark aktiverar stärkande insatser

Den danska handlingsplanen (DK, 2016) anger att ett tvärsektoriellt myndighetsarbete är av vikt ur ett säkerhets- såväl som ur ett välfärdsmissigt perspektiv. Sedan början av 2000-talet är arbetet mot våldsbejakande extremism en del av det kriminalpreventiva arbetet. Därmed finns etablerade samverkansstrukturer mellan kommun och polis, så kallat SSP- samarbete (Skola, Sociala myndigheter och Polis). Detta arbete förankras i de olika polisdistrikten via *Info-houses*, en samverkansform, vilken fungerar som ett "team" då frågeställningar eller problem identifieras av personal i skola, polis eller socialtjänst.

I den nationella handlingsplanen finns nio prioriteringsområden och både nya och gamla åtgärder anges. Åtgärderna präglas av stärkande av olika (redan befintliga) systematiska instanser, kartläggning och vägledning. Dessa stärkta insatser riktar sig mot polisväsende, kommuner, skola och internationell samverkan. Stärkandet och skärpandet innefattar också hårdare rättspåföljder för spridandet av extremistisk propaganda och material, hårdare tag mot krigsresande och konsekventa ingripanden mot kriminella miljöer. Här finns också ett fokus på utbildning av polis och personal i skolan, som syftar till att både öka insatser mot riskgrupper samt förebyggande arbete. Civilsamhällets organisationer anges kunna aktiveras för insatser i ghetton [sic] och i utsatta områden.

### Finland aktiverar polisarbete, utbildning och identifieringsverksamhet

I det finska åtgärdsprogrammet (FI, 2016) formuleras åtgärder där polisen, lärare, socialarbetare och hälso- och sjukvårdspersonal, ungdomsarbetare, organisationer och sammanslutningar anges vara viktiga aktörer. Åtgärderna har utarbetats av "Det nationella samarbetsnätverket mot våldsbejakande extremism". Förarbetet till åtgärdsprogrammet har utförts av "ett stort antal olika aktörer" (s.8) i tre idéverkstäder, vilkas idéer sedan sammanställts av företrädare för myndigheter, organisationer och sammanslutningar. Åtgärderna har också influerats av åsikter från företrädare för städer, muslimska samfund och olika myndigheter. Bedömningar, utvecklingsförslag och god internationell praxis från EU- företrädare så som ett expertteam från Radicalisation Awareness Network har inhämtats för att slutligen formulera åtgärderna.

För att öka kunskap och informationsutbyte fokuserar åtgärdsprogrammet på samordning och samverkan mellan olika instanser. Kunskap kan spridas med hjälp av de aktörer som innehar särskilt kunnande och sakkunskap om radikaliserings, här anges särskilt polisen som en viktig

källa. Det handlar då om kunskaper som hjälper aktörer att identifiera kännetecken på att individer håller på att radikaliseras och att polisen har särskilda kunskaper om vilka tjänster som kan erbjudas personer som håller på att radikaliseras. Polisen ges generellt ett särskilt ansvar för åtgärder på olika nivåer, ett ansvar som baseras på att våldsamt extremism [sic] är ett fenomen som inbegrips i polisens kärnområden ”för allmän ordning och säkerhet; att garantera en trygg livsmiljö och omgivning, individens och samfundets säkerhet samt rättsskyddet” (s.27). Således kan polisens kunskaper utnyttjas i utbildningssyfte för att komma andra viktiga aktörer till gagn. Åtgärderna anger även utbildning av fängelsepersonal för att känna igen radikalisering samt utbildning av fångar till att utveckla kritiskt tänkande.

En del av det polisbaserade arbetet mot våldsbejakande extremism är *Ankkuri-verksamheten*<sup>22</sup>. Ankkuri<sup>23</sup> har funnits som en del av det allmänna preventiva arbetet sedan 2014 och riktar sig mot individer under 18 år för att ”bryta brottsspiraler”. Verksamheten skall vara etablerad i samtliga polisdistrikt. Verksamheten är multiprofessionell med företrädare från socialväsendet, polisen, psykiatrin, ungdomsarbetare och skall allokera insatser vid bekymrande fall.

Vidare skall personal i undervisnings- ungdoms-, social- och hälsoväsendet samt polis utbildas i att identifiera olika tecken på radikalisering och hur de kan agera för att bryta radikaliseringsutvecklingen. Asylförläggningars personal och andra som arbetar med asylsökande skall också utbildas i att identifiera våldsamt radikalisering och extremism och hur de kan agera för att förebygga den. Således syns det finska åtgärdsprogrammet mana till att personal i första linjen lär sig att identifiera riskgrupper och individer. Förutom att olika aktörer skall utbildas i att identifiera tecken, finns framtagandet av riskbedömningsmetoder och verktyg för identifiering av tidiga tecken på radikalisering i fängelser bland åtgärderna. Det finns även en åtgärd som syftar till att utveckla verktyg och kunskaper för att identifiera och hantera propaganda, radikalisering och extremism i skolor och utbildning.

### Norge aktiverar utbildning och säkerhetssystemet

Den norska handlingsplanen (NO, 2014) är utarbetad av en arbetsgrupp från nio ministerier. Genom att samla in information från forskning, lokala aktörer och frivillig organisationer formulerades planen som anges vara dynamisk. Den dynamiska planen syftar till att den skall kunna uppdateras i enlighet med lägesbilder och förändringar. I planen anges fem prioriterade områden (kunskap och expertis; samarbete och koordinering; förhindra framväxandet av extremistiska grupper och stärka återintegrering; motverka radikalisering och rekrytering på internet; internt samarbete). Under dessa områden ryms 30 åtgärder. Tio av dessa fokuserar på kunskap och expertis. Strategisk forskning och initierandet av forskning i internationella miljöer förespråkas tillsammans med forskning om radikaliseringsprocesser relaterat till krigsresande från Norge till Syrien. Forskning på lokala initiativ och preventionsarbete i Norge fokuseras också.

---

<sup>22</sup> Ankkuri-modellen inom flermyndighetssamarbetet. Inrikesministeriets publikation 30/2013. [Hämtad 2016-11-06 från <http://www.intermin.fi/publikation/302013>]

<sup>23</sup> Ankkuri är ankare på svenska.

I planen adresseras kunskap och kompetens genomgående som något som behöver utvecklas, förbättras, tas fram och produceras utan att närmare specificera hur. Kompetens skall ökas hos första linjens personal bland annat genom att föra in radikaliserings- och våldsbejakande extremism i kurspaketen på polis- och fängvårdsutbildningar. Därtill finns ett digitalt material som lärare kan arbeta med i grundskola och gymnasium.

Åtgärderna har ett övervägande fokus på polisiära, straffande eller juridiska instanser. Dessa åtgärder identifierar polisen och säkerhetspolisen som experter på området, vilka därmed ges en viktig rådgivande roll. Även personal i fängelser kan ha en preventiv uppgift och fungera som mentorer för intagna. Åtgärderna är också fokuserade på att skärpa straff och lagliga påföljder. Säkerhetspolisen skall informera kommuner om hemvändare från militära konflikter för att kommunerna skall kunna övervaka eller intervensera mot krigsresande. En av åtgärderna är också att krigsresande skall bestraffas. Nya asylagar föreslås, där krigsresande inte kan söka asyl eller ha flyktingstatus i Norge. Där utöver anges att välgrundad misstanke om brott mot mänskliga rättigheter eller krigsförbrytelser kan föranleda utvisning. I åtgärden (nr. 21) anges att vetskapen om risken att förlora medborgarskap eller risken för utvisning, kan ha en preventiv effekt tidigt i radikaliseringsprocessen.

Civilsamhällets organisationer anges vara en viktig aktör för att förhindra att extremistiska grupperingar växer fram. En åtgärd som riktar sig mot dessa är en samordning av de ekonomiska bidrag dessa organisationer och föreningar kan söka. Ett annat sätt att motverka framväxten av extremistiska grupperingar är att verka för och stärka dialoger mellan religiösa inriktningar, bland annat genom att upprätta ett team som verkar med bas i Oslo fängelse. Mentorsystem utarbetas i landets kommuner, dessa skall arbeta direkt mot de personer som anses löpa risk att radikaliseras.

### Sverige aktiverar nätverk och kunskapsbaser

Den svenska nationella strategin mot våldsbejakande extremism (SE, 2016) anger ett utökat fokus och en utveckling från involverandet av enbart säkerhetsbaserade och repressiva åtgärder mot mer främjande och förebyggande insatser. Strategin anges således ha tre dimensioner: främjande, förebyggande och förhindrande.

Planen poängterar betydelsen av lokala initiativ och kommunernas möjlighet att förebygga och motverka; lokala aktörer anges kunna verka demokratistärkande genom sin närhet till medborgarna. Samtliga kommuner är delaktiga i det nationella nätverket och lokala samordnare finns numer i de flesta kommuner och en målsättning är att samtliga kommuner skall upprätta handlingsplaner för att motverka våldsbejakande extremism lokalt<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>En enkät utförd av Svenska Dagbladet visar att endast en tredjedel av landets kommuner har en handlingsplan, dock visar enkäten att arbete pågår i många kommuner med målsättningen att ha tagit fram en plan före årsskiftet 2016-2017. Det bör dock poängteras att svarsfrekvensen i SvD undersökning är 67 %. ”Bara en av tre kommuner har plan mot våldsextremism” SvD 5 november. [Hämtad 2016-11-06 från:

<http://www.svd.se/bara-en-av-tre-kommuner-har-plan-mot-valdsextremism/om/hotet-mot-sverige>]



I den svenska nationella strategin återfinns 18 åtgärder, varav åtta är nationella och tio lokala. Dessa åtgärder skrivs fram genom ”svaga” formuleringar och ansvarsförbindelser (kan, bör, skulle kunna) och har ett övervägande fokus på kunskap, utbildning och samordning genom nätverkande på olika nivåer. Pilotprojekt gällande samverkan pågår i fyra kommuner dessa så kallade *Kunskapshus*, skall i likhet med Danmarks *Info-houses*, förstås som en samordningsfunktion snarare än en fysisk byggnad. De är kunskapsdrivna lokala nav där resurser för att stärka det förebyggande arbetet kan optimeras (Den nationella samordnaren, 2015). Kunskapshusen skall dock inte handlägga ärenden som har tydliga mottagare i form av exempelvis socialtjänst eller polis (även om både polis och socialtjänst skall finnas organiserade i arbetet med kunskapshusen).

Både på nationell och lokal nivå betonas behovet av mer kunskap baserad på vetenskap, forskning och erfarenhet. Samverkan mellan olika instanser betonas för ett brett angreppssätt; det handlar om koordination mellan nyckelaktörer i myndigheter, första linjens personal och civilsamhällets aktörer och hur ansvar för arbetet kan fördelas. En återkommande trop är att mer kunskap behövs i fråga om effektiva metoder, krigsresande individer, kvinnors och barns roll, erfarenheter och behov.

#### **Sammanfattande reflektioner: Kunskap, identifiering och säkerhet**

Trots ett samarbete mellan nordiska länder med liknande samhällssystem och värdegrund, skiljer sig planerna åt vad gäller de utgångspunkter som åtgärderna kan anses grunda sig i. De vilar alla i mer eller mindre utsträckning på en kunskapsdiskurs, där vetande om radikaliserings och våldsbejakande extremism ger ett övertag för de aktörer som äger den. En gemensam utgångspunkt är att mer kunskap och ett utökat vetande är vaccinerande åtgärder mot våld. Sådan kunskap skall kunna användas för att identifiera riskgrupper och individer som befinner sig i riskzonen för att radikaliseras. I de olika åtgärder som fokuserar på hårdare straff och lagförstärkning samt genom åtgärder som går ut på att aktörer inom myndigheter skall ges verktyg att identifiera risker, syns en säkerhetsdiskurs genomsyra de nordiska handlingsplanerna. Att dessa två identifierade diskurser genomsyrar handlingsplanerna antyder en diskursiv kamp, vilket kan uppfattas som en konsekvens av att det preventiva arbetet ännu är förhållandevis nytt på policynivå. Således kan det också uppfattas som en produktiv kamp som kan gynna framtagandet av åtgärder på bred basis. Kunskaper och säkerhet behöver inte motsätta varandra även om det förefaller som om kunskaper i nuläget främst skall användas för att i första hand garantera säkerhet.

Juridifieringen som syns i hur nya lagar och hårdare straff skall verka preventivt, har en tydlig inriktning mot islamistiska grupperingar. Som Weine m.fl (2016) påpekar kan ett förebyggande arbete som baseras på straffrättsliga ramar riskera att få oavsedda konsekvenser så som ett stigmatiserande av muslimska medborgare och ett utökat avstånd och misstro mellan myndigheter och medborgare. Straff som handlar om hårdare tag mot krigsresande, utvisning, förlorat medborgarskap och ett skärpande av asyllagar placerar stora delar av problematiken och hotbilden i grupperingar av utomnordiskt ursprung.

Vetandet om den radikaliserade, om den våldsbejakande extremisten och kunskaper om hur den kan bemötas och normaliseras, är av stor vikt för att kunna ligga steget före, för att ha

kunskaper ”den andre” inte innehar. Säkerhetsdiskursen är aktiverad av ett hot som inte alltid går att se eller överblicka. Den påkallar kartläggning, lägesbilder, identifieringsverktyg och straffande åtgärder i förebyggande syfte.

Identifierande åtgärder är av stor betydelse i handlingsplanerna. Första linjens personal skall få verktyg och information om hur de kan identifiera och finna kännetecken på att individer är i riskzonen för att radikaliseras. Med utgångspunkt i att forskning misslyckats i att finna tillförlitliga tecken på radikalisering, och i att det saknas kausalitet mellan radikalisering och terrorhandlingar, kan omfattningen av dessa åtgärder diskuteras. Särskilt relevant kan det vara att problematisera identifiering med hänsyn till demokratisering och vilka tecken som kan anses vara tillförlitliga (Mattson m.fl. 2016b; Thomas 2016).

Den största likheten mellan handlingsplanerna är alltså ett konstaterande av att mer kunskaper behövs. Kunskaper som inbegriper vetande om hur preventionsarbete bäst kan bedrivas. Här efterfrågas evidensbaserade modeller och forskning som kan belägga de insatser som gör skillnad. Någon förankring i den forskning som redan finns att tillgå omnämns inte, mer än att forskare konsulterats i framtagande av handlingsplanerna. Ett problem som omnämns i forskning och myndighetsarbete är att forskning ofta baseras på teoretiska antaganden, den empiriska forskningen släpar efter och evidens för vilket preventivt arbete som är verksamt förefaller ofta saknas (Borum 2011a). Samtidigt poängteras svårigheterna i att finna vägar att utvärdera huruvida arbetet faktiskt är verksamt i preventiva ordalag, att någon *inte* radikaliseras är svårt att konstatera (Kepler & Rougier 2016; Romanuik 2015; SE, 2016; Sivenbring 2016b).

Samtliga planer förordar samlade insatser och samarbete mellan olika discipliner, myndigheter, kommuner, instanser, med skola och ungdomsutbildning, mellan polis och socialtjänst. Det är uppenbart att aktiverandet av nätverk, samarbete och koordinerande funktioner har uppkommit som en konsekvens av ett gemensamt problem. Lite paradoxalt kan vi tänka oss att ett hot mot demokratin så som vi känner den - också aktiverar den.

Civilsamhällets organisationer och föreningar omnämns i samtliga handlingsplaner. Dessa ges störst utrymme i den svenska planen där vikten av närhet till medborgare poängteras. Civilsamhällets möjligheter att främja, förebygga och förhindra våldsbejakande extremism bör inte underskattas (Kahn 2015; Romaniuk 2015; Sivenbring 2016b).

Mattson m.fl (2016) visar att de preventionsprogram som är utarbetade i offentlig regi i regel kan kopplas till polisiär verksamhet. Om så inte är fallet har de utarbetats av NGO (non-governmental organisations) i civilsamhällets föreningar och organisationer. Således kan det finnas goda anledningar att stärka och utveckla civilsamhällets organisationer genom samordning och ekonomiska medel. Med hänsyn till den vanliga utgångspunkten att unga människor uppvisar låg tilltro till myndigheter och auktoriteter (Grimm & Pilkington 2015; Kepler & Rougier 2016), bör det också poängteras att civilsamhällets aktörer har andra möjligheter att möta acceptans från ungdomar och erbjuda meningsfulla verksamheter och arenor för diskussion (Sivenbring 2016b).

I de nationella planerna återfinns varianter av samordningsfunktioner: *Info houses* i Danmark, *Ankkuri* i Finland, *Mentorsprogrammen* i Norge och *Kunskapshusen* i Sverige. Att dessa i

samtliga länder utom i Sverige, har sin bas i polisväsendet, speglar också planerna i övrigt då Danmark, Finland och Norge i sina planer fokuserar mer på repressiva eller polisiära insatser än vad som är fallet i Sveriges plan. Detta betyder naturligtvis inte att sådana insatser inte finns i svenskt strategiskt arbete, instanserna är bara uppdelade på annat vis och de lokala aktörerna baseras på arbete i kommuner och inte i polisdistrikt. Samordningsfunktioner kan erbjuda tvärdisciplinära nav där frågeställningar och specifika problem kan adresseras på flera fronter (Kahn 2015; Weine m.fl. 2016). Samordningsfunktioner kan vara viktiga, då individer i prekära situationer ofta tvingas möta många olika myndighetsföreträdare som alla har sin syn på problemet. Samordningens gemensamma arbete kan agera som en ”spindel i nätet” och lyfta en stor börda från utsatta individer och deras anhöriga.

## Utmaningar för Norden

Med utgångspunkt i tidigare forskning om preventivt arbete mot våldsbejakande extremism och de möjligheter och utmaningar som forskningen anger, finns det en del aspekter som kan föranleda diskussion, utvärdering och utveckling i de nordiska handlingsplanerna generellt.

### Demokrati och demokratisering

Gemensamma europeiska värderingar såsom frihet, tolerans och likabehandling skall verka som utgångspunkt för policyarbete i den Europeiska unionen. De kompetenser som skrivs fram i bl.a. Parisdeklarationen (2015), där unga människor skall stöttas till att bli ansvarstagande, öppna och aktiva invånare i ett heterogent och inkluderande samhälle, förefaller sakna en tydlig konstruktiv länkning i handlingsplanerna. En konstruktiv länkning avser sambandet mellan de åtgärder som implementeras och huruvida de siktar på målen. Åtgärderna i handlingsplanerna kan i nuläget snarare anses vara främst förebyggande och förhindrande och härleds till att fokusera på redan identifierade, eller i framtiden identifierade individer och grupperingar.

Den säkerhetspolitiska diskurs som präglar planerna kan anses skydda demokratin i sin nuvarande form, men knappast ha någon större inverkan på demokratisering av framtida medborgare. Den säkerhetspolitiska diskursen behövs i förebyggande och förhindrande åtgärder. För att demokratisering skall komma till stånd behövs också ett särskilt fokus på främjande åtgärder. Identifieringsverksamhet, straffrättsliga åtgärder och angiveri med fokus på arbete med första linjens personal och de som arbetar i unga människors närhet, kan snarare förstärka misstron mot demokratin i sin nuvarande form.

En utmaning kan anses ligga i att bredda insatserna och också fokusera på hur demokratisering kan stärkas genom främjande åtgärder.

### Propaganda på internet

Enligt Svenska säkerhetspolisen (2015) är internet den allra vanligaste plattformen för radikaliseringsarbete. Propaganda och information som ungdomar med enkelhet finner på internet är ett område som behöver mer uppmärksamhet också i demokratiserande mening. Unga människor spenderar i regel en hel del tid i interaktiva nätverk och sociala medier (Antoci, Sabatini & Sodini 2013; Findahl & Davidsson 2015). Internet ger tillgång till information och kontakter och en social mobilitet som tidigare saknat motstycke. Enligt ungdomarna i MUCF

(2016e) är förekomsten av våldsjakande extremistiska budskap omfattande på sociala medier. De anger också att sociala medier verkar som en potentiell rekryteringsbas för våldsbejakande organisationer. Konspirationsteorier och nyhetsförmedling av skiftande kvalitet är lättillgänglig och det finns gott om möjligheter att diskutera med likasinnade. En aspekt av denna lättillgänglighet kan relateras till risker som finns förknippade med ett underkännande av radikala attityder och åsikter, eller till identifiering av misstänkta uttalanden. Då individer erfar att deras yttrandefrihet kan föranleda anmälan, menar Human Rights Watch UK (2016) att de istället kan vända sig till forum på internet där de kan utsättas för förenklade narrativ och propaganda som inte utmanas.

En utmaning för de nordiska länderna kan anses ligga i att finna vägar att göra ungdomar mer källkritiska och utrusta dem med argument som en kompetens att använda i demokratiserande syfte och också i motverkande syfte i forum på internet.

### Kritisk- och mediekritisk kompetens

I handlingsplanerna återfinns åtgärder som syftar till att öka kritiskt tänkande och medie- eller kommunikationskritisk kompetens hos ungdomar. Dessa kompetenser kan anses vara viktiga att vidareutveckla och studera närmare. Nyheter rapporteras inte enbart från etablerade nyhetsbyråer och media utan kan få snabb viral spridning utan att de kontrolleras. Ungdomar i sociala nätverk på internet befinner sig i regel i en så kallad *filterbubbla*<sup>25</sup>, vilket innebär att information och sökningar på internet anpassas efter personliga tidigare sökningar. Detta innebär att algoritmer som utvecklats för användares bekvämlighet också gör att användare ofta inte får ta del av information som motsäger deras verklighetsuppfattning. Detsamma gäller sociala relationers inverkan i nätverk som exempelvis Facebook, där likasinnade ofta är sammanlänkade och delar information sinsemellan. Utan ett medvetet kritiskt förhållningssätt och förståelse för hur information används, sprids, granskas och tillskrivs giltighet, kan svart-vita verklighetsuppfattningar med relativ enkelhet få stort utrymme i en ung människas liv.

En utmaning kan anses ligga i att säkerställa att kritisk mediekompetens ges utrymme exempelvis som en del av den ordinarie undervisningen i skolan.

---

<sup>25</sup> Filterbubbla eller filterbubble, myntades av Eli Parsier (2011) i boken "The Filterbubble: What the Internet Is Hiding From you"

## Fokus på utbildning

Som tidigare konstaterats, poängterar policy på olika nivåer utbildningsinstansernas ansvar och uppgift att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (COM 2016:397; Nordiska ministernätverket; 2015; RAN 2015). Det finns också uttalade intentioner att Norden skall samarbeta och koordinera det preventiva arbetet. Utbildningens betydelse poängteras också i de nordiska handlingsplanerna, understundom tar det dock stopp efter det. Åtgärder och mål avseende skolans uppgift i att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism uttrycks på mycket olika sätt, på olika nivåer och med olika starkt fokus. I detta avsnitt av rapporten studeras planerna var för sig i enlighet med åtgärder som inriktar sig mot utbildningsväsendet och dess aktörer, för att visa på deras respektive fokus. Efter detta analyseras diskursiva logiker avseende utbildningens roll i de nordiska åtgärds- och handlingsplanerna i relation till tidigare forskning.

### Danmark:

Først og fremmest skal vi gennem god dagtilbud, skoler og uddannelser sikre os, at børn og unge udvikler demokratiske, kritiske og sociale kompetencer, så de kan bidrage til samfundets fortsatte udvikling. Uddannelse og beskæftigelse fremmer medborgerskab og er det allerbedste værn mod, at unge lader sig besnære af ekstremistiske budskaber. (s.3)

Ovanstående formulering återkommer upprepade gånger i åtgärder riktade mot skola och utbildning av unga i den danska handlingsplanen. Detta manifesteras även genom en ändring av läroplanen *Fælles Mål for folkeskolen*, där medborgarskap och kritisk kompetens skrivits in i kunskapsmålen. Exempelvis ges mänskliga rättigheter ett särskilt fokus i undervisningen i samhällskunskap. I historieundervisningen stärks undervisningsuppdraget om källkritik och i danska språket fokuseras kommunikationskritisk kompetens.

De åtgärder och insatser som skrivs fram för förskola, grundskola och ungdomsutbildning i planen har ett förebyggande syfte uttryckt som ett ansvar att stärka alla barns- och ungas motståndskraft mot extremistisk propaganda och manipulation. För att lyckas med detta skall utbildning i dansk skola rikta in sig på att:

**Främja:** barns och ungas självständighet, demokratiska utveckling, kritiska kompetens, trivsel, och aktiva medborgarskap.

**Stärka:** barns och ungas motståndskraft och kritiska kompetens.

**Rusta:** barn och unga med demokratiska, kritiska och sociala kompetenser.

**Mobilisera:** unga att använda sociala medier som plattform för att synliggöra positiva alternativ till extremistiska budskap.

**Öka:** barns och ungas deltagande i sociala sammanslutningar som föreningar och organisationer.

**Förbereda:** barn och unga för ett samhälle med folkstyre och frihet.

**Skydda:** barn och ungdomar mot hemvändande främlingskrigare och den påverkan dessa kan ha.

Den danska handlingsplanen fokuserar således på att stärka de mekanismer som anses hotade av den våldsbejakande extremismen och extremistiska grupperingars underkännande av samtida former av demokrati (Carlsson 2016). Genom att aktivera barns- och ungas demokratisering och medborgarskap, och genom att utveckla kritiska kompetenser som källkritik och kritiskt tänkande, skall deras motståndskraft mot radikaliserings- och våldsbejakande extremism stärkas. Dessa åtgärder rimmar väl mot de verkningsfulla mekanismer som Rambøll (2016) identifierar i forskning om preventiva åtgärder.

Bland åtgärderna finns en hel del arbete som anges vara ”under uppbyggnad”; åtgärder som fokuserar på utvecklandet av program, verktyg och metoder. Skolans personal och pedagoger skall främst verka inom det demokratiskt fostrande uppdraget att förebygga och förhindra, men har också ett ansvar att slå larm om tecken på radikaliserings enligt samma regleringar som gäller för annat kriminellt beteende bland barn och unga.

Stöd för arbete i klassrummen och riktlinjer om hur lärare kan söka rådgivning är också under utarbetning. Ministeriet för *Børn- undervisning og ligestilling* har lärkonsulenter anställda, till vilka lärare kan vända sig för att få rådgivning i frågor om radikaliserings- och våldsbejakande extremism. Lärkonsulenterna erbjuder också utbildning och konferenser där lärare bjuds in, därutöver tillhandahålls en rådgivningshotline med fokus på målområdena demokrati, medborgarskap och kritisk kompetens. Ministeriet startar 2017 en landstäckande temavecka och kampanj för skolor, med fokus på demokrati i praktiken. *Styrelsen for undervisning og kvalitet* (STUK) som placeras inom ministeriet för *Børn- undervisning og ligestilling* utvecklar och förmedlar undervisningsmaterial med konkreta redskap för att arbeta förebyggande i undervisning.

En lagändring avseende friskolelagen föreslås. Denna skall tydliggöra friskolors ansvar att utveckla demokratisk fostran hos elever. Dessutom stärks kontroll och översyn av friskolor för att klargöra huruvida dessa arbetar för att förbereda sina elever för ett liv i det danska samhället, baserat på frihet och folkstyre.

Det danska åtgärdspaketet avseende utbildning koncentreras kring ett stärkande av redan befintliga demokratiska värden, vilka lärare skall lägga större kraft vid i olika undervisningssammanhang. Lärares särskilda kompetens ligger således i det vardagliga arbetet där de kan implementera värden i existerande undervisning. Undantaget är en temavecka särskilt vikt åt att arbeta med demokrati i praktiken.

Den danska handlingsplanen speglar också en stark tilltro till experter. Vid frågor, funderingar och behov av vägledning finns lärkonsulenter och SSP-insatser och info- houses att vända sig till. Förmodligen är det här en konsekvens av att arbetet mot våldsbejakande extremism är förankrat i det allmänna kriminalpreventiva arbetet med etablerade kanaler och verktyg baserade i polisdistrikt och polisiärt arbete. Skolor och utbildning får störst betydelse för det förebyggande grundläggande arbetet som inbegriper alla barn och unga. Specialfallen tarvar däremot experternas insatser. Ministeriet for Børns og ligestilling meddelar 4 november 2016 att beslut tagits om ökade anslag till utbildning av personal i skola, förskola och

fritidsverksamhet; utbildningen inbegriper exempelvis utvecklandet av kompetens att gå i dialog med barn, unga och deras anhöriga <sup>26</sup>.

## Finland:

*Undervisningsväsendet* spelar en central roll för att förebygga de ungas våldsradikalisering. Lärarna upptäcker olika tecken på radikaliseringsmen identifierar inte alltid hur de ungas beteenden eller problem som framkommer på olika sätt kan hänföra sig till och leda till radikaliseringsmen. Det är viktigt att utveckla verksamhetskulturen i en riktning som stöder ungas delaktighet och välfärd även i skolornas och läroanstalternas säkerhetsarbete. Tidig förstärkning och förebyggande [sic] arbete märks före korrigerande åtgärder (s.16-17).

Som detta citat ur det finska nationella åtgärdsprogrammet visar, skall utbildningssystemet verka för att utveckla en verksamhetskultur som stöder delaktighet och välfärd. Lärares särskilda kunnande handlar i åtgärdsprogrammet om att de är experter på fostran. I en översyn av vilka åtgärder som skolan skall inriktas mot för elevernas räkning, framträder:

**Förbättra:** elevers medieläskunnighet och kritiskt tänkande och kunskaper om hur de kan påverka beslutfattande utan att bruka våld.

**Stärka:** kultur och globalfostran i skolorna.

**Ge möjlighet:** för unga att besöka olika religiösa samfund och skapa möjligheter till diskussion och dialog om olika religioner.

Elevers kritiska tänkande och utbildning i att ta parlamentariska demokratiska vägar för att påverka beslut kan anses vara demokratiserande åtgärder. Kultur och globalfostran samt möjligheter för ungdomar att besöka religiösa samfund och skapa möjlighet till diskussion och dialog om olika religioner bär på en upplysningsidé. Förståelse och tolerans skall leda till mindre våld. Åtgärder som inriktas på kultur och religion antyder att hotet är av religiös snarare än av politisk karaktär.

Så som det inledande citatet också visar, anses skolans aktörer dock sakna tillräckliga kunskaper för att fullt ut bedriva ett preventivt arbete. Detta åskådliggörs också i de åtgärder som påkallar behovet av utbildningsinsatser för utbildningspersonal. Då lärare och utbildningspersonal adresseras i åtgärdsprogrammet, handlar det om vilka utbildningsinsatser de kan bli aktuella för eller om den roll de kan ha i samarbete och nätverkande i olika samarbetsorgan på nationell och lokal nivå. Lärare och undervisningspersonal skall tas i beaktande vid sammansättningen av den nationella samarbetsgruppen. I de lokala samarbetsgrupperna kan lärare ingå tillsammans

---

<sup>26</sup> [Personlig kommunikation 2016-11-04 med Julie Sas Sørensen *Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling*. Forebyggelse af radikaliseringsmen og social kontrol i dagtilbud, grundskolen, fritidstilbud og ungdomsuddannelser: Der gennemføres en systematisk og målrettet indsats i dagtilbud, grundskolen, fritidstilbud og ungdomsuddannelser, som skal forebygge radikaliseringsmen og negativ social kontrol. Der afsættes 4,6 mio. kr. i 2017, 10,8 mio. kr. i 2018, 9,7 mio. kr. i 2019 og 7,3 mio. kr. i 2020 til initiativet.

Da det er et nyt initiativ, er det konkrete indhold fortsat ikke udviklet. Men overordnet vil initiativet bestå af:  
- Efteruddannelses af lærere og pædagoger - Udvikling af redskaber og undervisningsmaterialer - Understøttelse af udviklingsforløb i dagtilbud, skoler, fritidstilbud og ungdomsuddannelser ved læringskonsulenterne.]

med Ankkuri och polis och andra organisationer som ”arbetar för att minska våldet samt offer- och kristjänster” (s.19).

I läroplanen för finsk grundläggande utbildning (LP-2016) och gymnasium finns medieläskunnighet med bland det omfattande kunnandet (motsvarande centralt innehåll och kunskapskrav) i kompetensenheten ”Multilitteracitet och medieläskunnighet”. I de nya grunderna för läroplanen har också mänskliga rättigheter och fostran till ett demokratiskt samhälle fått större betydelse än tidigare.

## Norge:

Forebygging i et bredt perspektiv handle om å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, bekjempe fattigdom samt arbeide for at alle uavhengig av bakgrunn, skall oppleve tilhørighet og beskyttes mot diskriminering. Generelt forebyggende arbeid på mange ulike felt kan også bidra til å motvike at noen velger vold for å nå sine ideologiske eller religiøse mål (s7).

Det breda perspektivet som anges i citatet från den norska handlingsplanen genomsyrar de åtgärder som formuleras i planen. Skolan har inget eget fokusområde bland åtgärderna, utan inbegrips i det bredare angreppet. Skolpersonal nämns tillsammans med polis barnvård, skola hälsovården, fritidsklubbar, arbets- och välfärdsförvaltning och kriminalomsorg i samband med ett stärkande av kunskap om radikaliserings och våldsbejakande extremism hos olika aktörer. Denna kunskap beskrivs som förmågan att identifiera tidiga tecken på radikaliserings och att förmedla problemet vidare till andra instanser.

En annan åtgärd riktar sig mot ungdomsskolan som skall få tillgång till en digital lärresurs om radikaliserings och våldsbejakande extremism. I övrigt adresseras ungdomars möte med internet genom en översättning av Europarådets kampanj ”No Hate-speech” till norska; denna skall användas i undervisningssammanhang. *Utdanningsdierktoratet* skall utveckla en modul som informerar om hur ungdomar kan göra om de upplever oönskade händelser på nätet. Därtill skall konferenser för unga anordnas där de bjuds in för att lära sig källkritik och få kunskaper om hatyttringar och radikaliserings på nätet.

Den norska handlingsplanen har i sin dynamiska form och breda ingång inga direkta anvisningar för hur problematiken skall behandlas i skolan. Däremot finns en guide, för hur första linjens personal kan agera vid misstanke om att en person håller på att radikaliseras: *Håndtering ved bekymring* (s.27). Guiden innehåller sju steg där skolan ansvarar för de tre första.

1. **Gå i dialog med personen**, den som misstänker radikaliserings går i dialog med den unge och kartlägger misstanken och vilka tecken som finns. Eventuella misstankar kan dryftas med andra.
2. **Dryfta misstanken**, Om den unge går i skolan, diskuteras misstanken med skollidningen och andra pedagogiska resurser på skolan, fatta beslut om vem som har huvudansvaret för att följa upp misstanken.



3. **Anmäl misstanken**, skolan eller verksamheten kan lyfta misstanken anonymt med barnvårnet eller polisen som beslutar om orosanmälan<sup>27</sup>.

Efter dessa tre inledande steg ligger ansvaret hos polis, barnvårnet och tvärsektoriella resurser. I planen finns också en lista över vilka tecken som kan vara misstänksamma (s.29). Bland dessa 20 tecken omnämns exempelvis bruket av extremistiska grupperingars symboler, förändrat utseende (stil, klädsel etc.), att den unge avviker från skolan eller upphör med fritidsaktiviteter, deltagande i demonstrationer eller våldsamma sammandrabbningar med andra grupper, byte av vänkrets och delande och sökande av extremistiskt material på nätet.

Den norska handlingsplanen ger alltså skolan främst en övervakande eller observerande funktion. Skolan skall ha kunskaper om tecken på radikaliserings och hur de dokumenteras och anmäler dessa vidare till andra instanser. Tillägget *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Justis- och beredskapsdepartementet 2016) utvecklar dock skolans ansvar och även hur *Håndtering ved bekymring* mer konkret kan omsättas i praktiken. Vägledningen präglas av tecken och bekymring och hur personal vid olika instanser kan gå till väga då radikaliserings misstänks, men poängterar också skolans roll för ”primärförebyggning” genom att erbjuda en god psykosocial miljö där varje elev kan uppleva trygghet och social tillhörighet. Den nationella vägledaren (ibid) samlar också metoder för första linjens personal att söka vidare efter information.

## Sverige:

En skola som präglas av inkludering och tillitsfulla relationer kan motverka att unga dras till våldsbejakande extremistiska miljöer. Det främjande arbetet är en del av det dagliga arbetet i skolan, i fritidsverksamheter och i föreningar. Det lägger grunden för en god miljö i uppväxt för barn och ungdomar och gör samhället motståndskraftigt mot angrepp på demokratin (s.12).

Med bakgrund i den nationella strategin handlar det preventiva arbetet mot våldsbejakande extremism i skolan, främst om att främja, förvalta och överföra de värden som skolan enligt den *Svenska läroplanen* (Lgr 11, Skolverket 2016) vilar på<sup>28</sup>. I den nationella strategin adresseras skolan eller aktörer som tillhör skolan sparsamt. Faktum är att skolan enbart omnämns vid fyra tillfällen. Ett av dessa fyra tillfällen är ett omnämnande där kommunen ges ansvar för att identifiera viktiga aktörer i skola, fritidssektorn och socialtjänsten som kan vara avgörande för att driva det lokala förebyggande arbetet framåt. Skolan och skolans personal skall som en del av det dagliga arbetet nära elever:

---

<sup>27</sup> Min översättning.

<sup>28</sup> Utbildningen skall 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 oömlöshet, individens frihet och integritet, och allas lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan ska gestalta och förmedla (Skolverket 2016 s. 7)

**Främja:** Barns och ungas kritiska tänkande och kunskap om demokratiska rättigheter och skyldigheter. Social samvaro och motverka polarisering, en levande debatt grundad på åsiktsfrihet.

**Förebygga:** Genom samtal och uppmärksamhet kan lärare, fritidsassistenter och förskolepedagoger med kunskap om radikaliserings och våldsbejakande extremism förebygga att ungdomar ansluter sig till våldsbejakande miljöer.

**Identifiera:** Personal i skola och barnomsorg är exempel på personer som arbetar nära barn och ungdomar och kan därför uppmärksamma förändringar i hälsa och attityd, sociala relationer och aktiviteter. Genom orosanmälan till sociala myndigheter kan också denna personalgrupp uppmärksamma behovet av vidare insatser.

Den svenska nationella strategin anmodar således skolan att i huvudsak fortsätta med ett demokratistärkande arbete med utgångspunkt i den värdegrunden som föreskrivs. Detta arbete anses grundläggande och främjande för att värna demokratin och också verka som förebyggande för att ungdomar ansluter sig till extremistiska grupperingar.

Lärares särskilda kunskap om ungdomar och hur ungdomar vanligen agerar kan också användas för att identifiera potentiella riskbeteenden. Skolans sparsamma omnämnande i den nationella strategin kan förstås mot den bakgrunden att den är en kommunalt administrerad verksamhet. Läroplan och värdegrund är nationell, men skolans arbete och tillvägagångssätt för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism bör således specificeras på lokal nivå av respektive kommun.

Den nationella samordnaren (2015c) tillhandahåller dock ett utbildningsmaterial: *Samtalskompassen, ett metodstöd* som riktar sig till yrkesverksamma som möter personer i riskzonen för radikaliserings. Samtalskompassen anger tecken på oro på olika nivåer och kopplar sedan handlingsmöjligheter till identifierade tecken. Dessa tecken kan vara kollektivt förändrat beteende, att unga ger uttryck för konspirationsteorier, legitimerar våld i vissa situationer eller protesterar mot eller vill ändra samhället. På individnivå anges tecken som att individen engagerar sig i hemsidor, läser böcker eller ser på film med extremistiska budskap, klär sig enligt en viss grupps dress code eller tatuerar sig. Här återges också exempel på åsikter och relationer som kan föranleda oro. Vidare samlar materialet ett antal samtalsstrategier på demokratiserande basis och med utgångspunkten i att ”värna dem som är unga och sårbara för antidemokratiska krafter” (s.7).

## Utbildningens roll i Norden

Med hänsyn till planernas titlar som anger att de innehåller preventiva strategier och åtgärder och förebyggande arbete, lämnas relativt lite utrymme till utbildningens möjlighet att möta barn och unga i vardagliga sammanhang.

I grova drag har utbildning i Norden enligt handlingsplanerna som uppdrag att arbeta demokratiserande, att utveckla kritiskt tänkande och att definiera riskindivider. I de fall ungdomar skall skyddas, handlar det om ett skydd mot propaganda på nätet eller att de skall

skyddas från fysiskt angrepp från hemvändande krigsresenärer. Således kan den extremism som relateras till våldsbejakande islamism definieras som ett särskilt hot mot barn och unga. Regleringar av ramverk för religiösa samfund och lagändringar med fokus på religiösa friskolor förstärker denna tanke.

### Demokratisering – fostran eller metod?

Utbildning har som uppgift att fostra individer till demokratiska ansvariga medborgare. Det är således ett normativt uppdrag som förespråkar mänskliga rättigheter, inkludering jämlikhet och likvärdighet.

Att demokratisering anges som ett område där förbättrade, rustande, stärkande insatser behövs, antyder att demokratin i sin nuvarande form inte är tillräckligt stark, eller tillräckligt verksam. De nordiska ländernas utbildningssystem vilar på demokratiseringens grund och skolan har ett demokratiserande uppdrag. Hur detta uppdrag skall stärkas synliggörs inte, snarare handlar det då om att fortsätta arbeta för demokratisering enligt ”business as usual”. Understundom handlar demokratin om något ungdomar skall ha kunskap om i termer av rättigheter och skyldigheter, snarare än något som skall levas och praktiseras i utbildningsinstitutionerna. Demokratin förefaller vara en obestridlig entitet, det ”goda” som skall beseгра det ”onda” och konstruerar på så vis moraliska kategorier snarare än politiska distinktioner (Mouffe 2008).

Med en utgångspunkt i att radikaliserings i utbildningskontext innebär att en ung individ börjar utveckla politiska och religiösa attityder som är fundamentalt motsatta de förväntningar och värderingar som utbildningsmiljön grundar sig i (Sieckelinck m.fl. 2015) verkar inte demokratisering i sin nuvarande form fungera tillfredsställande. De icke fördömande diskussioner och dialoger som förespråkas i forskningen (bl. a. Davies 2014; Niemann 2009; Vstel & Bakken 2016; van San m.fl. 2013), och som syftar till att stärka uppfattningar om att demokrati är tillåtande och inkluderande, återfinns ännu inte bland de åtgärder som förespråkas för skolan. Mouffe (2008, s. 8) menar att terrorism ges utrymme att frodas då legitima politiska kanaler saknas för att uttrycka missnöje. Således är det en utmaning för nordisk utbildning att finna vägar att låta ungdomar vädra sina attityder, utan moraliska förbud och tabun. Skolan skulle helt enkelt kunna utgöra en legitim kanal för att dryfta frågor om vad det innebär att vara en samhällsmedborgare. Demokratin behöver lämna utrymme för förhandling och utveckla parlamentariska vägar för ungdomar att föra fram sina tankar och åsikter.

### Källkritik och kommunikationskritisk kompetens

Utvecklandet av källkritik och kommunikationskritisk kompetens är ett återkommande tema bland åtgärderna, särskilt då det gäller ungdomars utsatthet på internet och deras motståndskraft mot propaganda och indoktrinerande budskap. I Danmark har kommunikationskritisk kompetens förstärkt sin status då den skrivits in i läroplanen.

I arbetet med källkritik och kommunikationskritisk kompetens anges ungdomar understundom vara en resurs i arbetet vilket kan anses vara en framgångsväg. Bland de verksamma mekanismer och komponenter som identifieras i framgångsrikt preventivt arbete återfinns bland andra kritisk kompetens och tillhörighet till samhället (Herz 2016; Rambøll 2016). Att engagera ungdomar i arbetet för att utveckla kritiska kompetenser och att också inbegripa dem i att

utveckla metoder för att kunna bemöta budskap på internet kan erbjuda meningsfullhet och tillhörighet som en del ungdomar saknar. Här har den danska handlingsplanen (DK, 2016) för avsikt att mobilisera unga i skolan, dessa unga skall utbildas i att använda sociala medier som plattform för att föra fram alternativ till extremistiska budskap.

### Identifiera risker

Skolans ansvar för att identifiera och anmäla individer i riskzonen för att radikaliseras får relativt stort utrymme bland de åtgärder som formuleras för skolans räkning. Lärare anges ha ett särskilt ansvar för att slå larm, utreda och anmäla riskbeteenden. Den svenska handlingsplanen hänvisar till Samtalskompassen: ett metodstöd (2015c) vilken kan anses ha ett demokratiserande syfte där läraren i egenskap av mentor eller närstående vuxen ges i uppdrag att föra samtal med den som befinner sig i riskzonen för att radikaliseras. Den norska handlingsplanen (NO, 2014) har istället en formulerad guide för hur till exempel lärare kan gå tillväga för att hantera misstanke och bekymmer. Läraren anmodas i planen att gå i dialog med den unge, i syfte att samla in information, kartlägga och förhöra, snarare än att diskutera, problematisera och utmana. Med utgångspunkt i det demokratiserande uppdraget kan det vara rimligt att resonera kring vilka konsekvenser ett dylikt tillvägagångssätt kan få. Som Mattson m.fl. (2016b) diskuterar, kan förhör, kartläggning och anmälan snarare skapa ytterligare misstro mot myndigheter och demokratin som samhällsform. Med detta inte sagt att lärare inte skall behandla eller agera i bekymrande fall, men att det i avsaknad av mer preventiva och demokratiserande insatser inte bör ges högsta eller enda prioritet att lärare använder sin ställning till att övervaka och anmäla.

## Avslutande diskussion – Demokratiseringens dilemman

I denna rapport analyseras handlingsplaner som tagits fram för att värna demokratin i de nordiska länderna och för att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism. Syftet har varit att ge en bild av hur förklaringsmodeller och åtgärder för att motverka radikaliserings våldsbejakande extremism relaterar till varandra och vilka utmaningar som finns för framtida preventionsarbete.

De nordiska handlingsplanerna avspeglar en säkerhetspolitisk diskurs där huvudfrågan handlar om att stärka demokratin i sin befintliga form mot hot som främst anses utgöras av en islamistisk extremism. Därför har också åtgärder ett särskilt fokus mot denna gruppering. Formuleringar som identifierar flyktingar, asylsökande och muslimska samfund som en särskilt utpekad risk kan anses vara problematiska då det kan ha en stigmatiserande effekt på en hel grupp människor. En sådan riskidentifikation kan också aktivera andra grupperingar, såsom den högerextremistiska muslimkritiska miljön, vilken i sin tur aktiverar motreaktioner från den vänsterautonoma miljön.

Demokratiseringens dilemman synliggörs i analys av de åtgärder som formulerats. Dels genom hur planerna utgår från demokrati som något fast och fixerat, som utan vidare förhandling kan läras in och överföras på uppväxande och nya medborgare; dels genom synen på demokrati som tillåtande, jämlik, inkluderande och tolerant. Denna färdigförhandlade syn på demokrati utesluter oliktankande eller de som inte inbegrips i demokratiska förhandlingar. När forskning identifierar unga människors missnöje med demokratin i sin nuvarande form, och hur de erfar att deras åsikter ogiltigförklaras och inte tas på allvar (bl.a. Borum 2011; Flyghed 2013; Grimm & Pilkington 2015; Moghaddam 2005; McCauley & Moskalenko 2008), påkallar det ett aktiverande av demokratiska processer som tillåter debatt, samtal och analys (bl.a. Davies 2014; Grimm & Pilkington 2015; Niemann 2009; Sieckelinck m.fl 2015; van San m.fl. 2013).

Demokrati och demokratisering är viktiga utgångspunkter i det nordiska samarbetet mot radikaliserings och våldsbejakande extremism. Samarbetet baseras också på gemensamma värderingar för de nordiska länderna. Värderingarna innefattar enligt Nordiska ministerrådet (2013): tillit, frihet under ansvar, öppenhet och inkludering, tolerans, jämlikhet och demokrati samt respekt för traditioner och för att föra dialog med medborgare i demokratiska institutioner.<sup>29</sup> Således är demokrati och demokratisering av stor betydelse för samarbetet och arbetet i den nordiska regionen. Demokrati är också en central utgångspunkt i arbetet för att motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism. I slutänden är det ett värnande av demokratin som föranleder insatser och åtgärder mot extremism, då denna definieras av att utgöra ett hot mot vårt samhälle.

Ytterligare ett dilemma uppkommer då handlingsplanerna utgår från en säkerhetspolitisk diskurs som ger lärare och skolpersonal i uppgift att identifiera, kartlägga, utreda och anmäla ungdomar som kan anses befinna sig i riskzon; vilket kan utmana barns- och ungas mänskliga rättigheter. FN:s barnkonvention (Unicef 2009) anger rättigheten till yttrandefrihet, att tänka,

---

<sup>29</sup> Nordiska ministerrådet <http://www.regeringen.se/contentassets/9cec796705ac45aba8c5284eb55aab52/den-nordiska-modellen-i-en-ny-tid--program-for-sveriges-ordforandeskap-i-nordiska-ministerradet-2013>

tycka och uttrycka sina åsikter. Vidare har barn rätt till religionsfrihet, rätt att starta och delta i föreningar och organisationer. Ett övervakande och anmälande av individer i riskzon kan därmed ställa barns rättigheter på spel. Barn skall också enligt konventionen skyddas. Lärare har som myndighetspersoner ansvar för att anmäla till socialtjänst då oro finns för att elever på något vis far illa, denna anmälningsplikt torde räcka långt.

# Referenser

## Referenser a.

### Världen, Europa och Norden:

COM 2016:397. Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. *Supporting the prevention of radicalisation leading to violent extremism*. Bryssel: Europeiska kommissionen.

Leeman, Y. & Wardekker, W. The contested professionalism of teachers meeting radicalising youth in their classrooms. *International Journal of Inclusive Education*, 17:10, 1053-1066.

Nordiska ministerrådet. (2011). *Political extremism – a threat to the open Nordic societies?* Analys NORDEN. [Hämtad 2016-09-20, från <http://www.norden.org/en/analys-norden/tema/political-extremism-in-the-nordic-countries>].

Nordiska ministerrådet (2013). *Den nordiska modellen i en ny tid*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet [hämtad 2016-12-22, från <http://www.regeringen.se/contentassets/9cec796705ac45aba8c5284eb55aab52/den-nordiska-modellen-i-en-ny-tid---program-for-sveriges-ordforandeskap-i-nordiska-ministerradet-2013>]

European Commission (2016). *Promoting citizenship and common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*. EACEA, Education and Youth Policy Analysis. Bryssel: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. [Hämtad 2016-10-10 från [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/1/14/Leaflet\\_Paris\\_Declaration.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/1/14/Leaflet_Paris_Declaration.pdf)]

The Radicalisation Awareness Network. (2015). *Manifesto for Education – Empowering educators and schools*. [Hämtad 2016-10-04 från: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/docs/manifesto-for-education-empowering-educators-and-schools\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/manifesto-for-education-empowering-educators-and-schools_en.pdf)]

The Radicalisation Awareness Network. (2016a). *RAN explained*. Bryssel: Europa kommissionen. [hämtad 2016-09-23, från [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/docs/ran\\_leaflet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/ran_leaflet_en.pdf)]

The Radicalisation Awareness Network. (2016b). *RAN collection. Preventing Radicalisation to terrorism and violent extremism*. Brussels: Radicalisation Network approaches and practices.

UNESCO. (2016). *A Teacher's guide on the prevention of Violent extremism*. Paris: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

UNICEF. (1990/2015). *FN:s Konvention om barnets rättigheter*. UNICEF. Sverige.

#### Danmark:

CTA. (2016). *Assessment of the terror threat to Denmark*. Köpenhamn: The center for terror analysis.

Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling. Fælles mål for folkeskolens fag og emner.

Regeringen. (2016). *Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliseringsplan*. (2016/17:2). Köpenhamn: Udlændinge-, integrations- og boligministeriet

#### Finland:

Inrikesministeriet (Fi). (2015). *Violent extremism in Finland – situation overview 1/2015*. Helsinki: Inrikesministeriet.

Inrikesministeriet (Fi). *Nationellt åtgärdsprogram för förebyggande av våldsam radikaliseringsplan*. (26/2016). Helsinki: Inrikesministeriet.

Ministry of the interior (2016). *Violent extremism in Finland – situation overview 1/2016. Thematic review: Crime associated with violent extremism in 2015*. Helsinki: Ministry of the interior publication 23/2016. Internal Security.

Utbildningsstyrelsen. (2016). LP-16. *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen*. [hämtad 2016-11-08 från: [http://www.oph.fi/download/172077\\_laroplanen\\_grundlaggande\\_FINAL\\_komplettering.docx](http://www.oph.fi/download/172077_laroplanen_grundlaggande_FINAL_komplettering.docx)]

#### Island:

Bailes, A.J.K & Ólafsson, K. (2014). Development in Icelandic Security Policy. *Stjórnarmál & Stjórnarsýsla* 2, 1-15.

#### Norge:

Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikaliseringsplan og voldelig ekstremisme*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Nasjonale veileder for forebygging av radikaliseringsplan og voldelig ekstremisme*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Norwegian ministry of justice and public security. (2014). *Action plan against Radicalisation and Violent Extremism*. Oslo: Norwegian Ministry of Justice and Public Security.

PST. (2016). National threat assessment 2016. Oslo: Politiets Sikkerhetstjeneste Norge.



## Sverige:

Brottsförebyggande rådet Brå & Säkerhetspolisen. (2009). *Våldsamt politisk extremism – antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*. Rapport 2009:15. Västerås: Edita, Norstedts.

DS 2014:4. *Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Kommittédirektiv 2014:103. *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Stockholm: Kulturdepartementet.

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. (2015a). *Kunskapshus för att värna demokratin mot våldsbejakande miljöer. Strategisk handlingsplan för inrättande av Kunskapshus*. [Hämtad 2016-11-06 från <http://media.samordnarenmotextremism.se/2015/11/Strategisk-handlingsplan-f%C3%B6r-Kunskapshus.pdf>]

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. (2015b). *Ingen föds till extremist*. [Hämta 2016-11-17 [http://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/09/mona\\_sahlin\\_presentation.pdf](http://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/09/mona_sahlin_presentation.pdf)]

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. (2015c). *Samtalskompassen: metodstöd*. Stockholm.

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. (2016). *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*. Stockholm: Elanders.

Regeringens skrivelse (2014/15:144). *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*.

Skolverket. (2016). Lgr11. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2013:81. (2013). *När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för ett effektivare förebygga våldsbejakande extremism*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:92. (2016). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar*. Stockholm: Wolters Kluwers.

Säkerhetspolisen. (2016). *Säkerhetspolisens årsbok 2015*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

## Referenser b.

Aly, A., Taylor, E. & Karnovsky, S. (2014). Moral disengagement and Building Resilience to Violent Extremism: AN Education Intervention. *Studies in Conflict and Terrorism*. 37:4, 369-385.

- Antoci, Angelo., Sabatini, Fabio. & Sodini, Mauro. (2013). Bowling alone but tweeting together: the evolution of human interaction in the social networking era. *Qual Quant* (2014) 48:1911-1927.
- Biesta, G. (2014). "Learning in Public Places: Civic Learning for the Twenty- First Century". I Biesta, G., de Bie, M. & Wildemeersch (ed), *CivicLearning, Democratic Citizenship and the Public spehere*. New York: Springer.
- Blombäck, S. (2017). *Intoleranta platser? Rasideologisk aktivitet I svenska kommuner*. Göteborg: Segerstedtinstitutet.
- Borum, R. (2011a). Rathinking Radicalization. *Journal of Strategic Security* 4. Vol 4. Perspectives on Radicalization and Involvement in Terrorism, 1-6.
- Borum, R. (2011b). Radcalization into Violent Extremism I: A Review of Social ScienceTheories. *Journal of Strategic Security* 4. Vol 4. Perspectives on Radicalization and Involvement in Terrorism, 7-36.
- Carlsson, C. (2016). *Att lämna våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt*. Institutet för Framtidsstudier. Forskningsrapport 2016/1. Stockholm: Elanders.
- Davies, L. (2014). Interrupting Extremism by Creating Educative Turbulence. *Curriculum Inquiry*, 44:4, 450-468.
- Derrida, J. (1978). *Writing and differance*. London: RKP.
- Eriksson, M. (2016). *Berättelser om Breivik. Affektiva läsningar av våld och terrorism*. [Doktorsavhandling]. Göteborg: Makadam Förlag.
- Findahl, Ola. & Davidsson, Pamela. (2015). *Svenskarna och internet. 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor*. IIS. [Hämtat 2016-12-20 från: <http://www.soi2015.se/> ]
- Flyghed, J. (2013). "Vi vill ha mer demokrati!" Politiskt motiverad brottslighet bland unga. I F. Estrada & J. Flyghed. (red). *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Lund Studentlitteratur.
- Foucault, M. (1971/1993). *Diskursens ordning*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag. Symposion.
- Glynos, J. & Howarth, D. (2007). *Logics of critical explanation in social and political theory*. Innovations in political theory. London: Routledge.
- Grimm, R. & Pilkington, H. (2015). 'Loud and proud': Youth and the politics of silencing. *The sociological Review*, 63:S2, 206-230.
- Hafez, M. (2006). Moral agents, Immoral violence: Mechanism of Moral Disengagement in Palestinian Suicide Terrorism. I Victoroff, ed. (2006). *Tangeled Roots: Social and Psychological Factros in the Origins of Terrorism*. Amsterdam: IOS Press, 294-307.

- Hafez, M. & Mullins, C. (2015). The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*. 38:11, 958-975.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter- Terrorism and the Counterfactual: Producing the 'Radicalisation' Discourse and the UK PREVENT Strategy. *The British Journal of Politics and International Relations*. VOL 15, 394-415.
- Herz, Marcus. (2016). *Socialt arbete, pedagogik och arbete mot så kallad våldsbejakande extremism*. Göteborg: Segerstedtinstitutet.
- HM Government. (2011). The *Prevent* Strategy. London: Home Department by Command of Her Majesty. [hämtad 2016-12-20 från [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf)]
- Human Rights Watch (UK). (2016). *Preventing Education! Human Rights and UK Counter-Terrorism Policy in School*. Human Rights Watch (UK). [Hämtad 2016-12-15 från <http://rwuk.org/wp-content/uploads/2016/07/preventing-education-final-to-print-3.compressed-1.pdf>]
- Kahn, H. (2015). *Why countering extremism fails: Washington's top-down approach to prevention is flawed*. Foreign Affairs. [Hämtad 2016-11-14 från <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-02-18/why-countering-extremism-fails>]
- Kepel, G. & Rougier, B. (2016). *Addressing Terrorism. European Research in social sciences and the humanities in support to policies for Inclusion and Security*. Bryssel: Europeiska Kommissionen.
- Kundnani, A. (2014). Radicalisation. The journey of a concept. In Baker -Beall, C. Heath-Kelly, C. & Jarvis, L. (Red). *Counter-Radicalisation: Critical perspectives*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Kundnani, A. (2015). *The muslims are coming! Islamophobia, extremism and the domestic war on terror*. New York: Verso.
- Mattsson, C., Hammarén, N. & Odenbring, Y. (2016). 'Youth at risk': A critical discourse analysis of the European Commission's Radicalization Awareness Network Collection of approaches and practices used in education. *Power & Education*. Vol. 8(3) 251–265.
- Mattson, C., Lebedinski Arfvidson, C. & Johansson, T. (2016). *Mellan det angelägna och det svårfångade. En studie av pågående utvecklingsarbete för att förhindra att unga människor rekryteras till miljöer som utövar våld i islams namn*. Göteborg: Segerstedtinstitutet.
- Moghaddam, F.M. (2005). The Staircase to Terrorism. A Psychological Exploration. *American Psychologist*. Vol. 60, No. 2, 161-169.

- Mouffe, C. (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraftförlag.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016a). *Ung och extrem – om våldsbejakande islamistisk extremism*. Stockholm: MUCF.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016b). *Ung och extrem – om våldsbejakande högerextremism*. Stockholm: MUCF.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016c). *Ung och extrem – om våldsbejakande Vänsterextremism*. Stockholm: MUCF
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016d). *Genusperspektiv på våldsbejakande extremism*. Stockholm: MUCF.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016e). *Främmande är skrämmande – Ungas röster om våldsbejakande extremism*. Stockholm: MUCF.
- Nationalencyklopedin. (2016). *Radikal*. [hämtad 2016-09-28 från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/radikal>]
- Pels, T. & de Ruyter, D.J. (2012). The Influence of Education and Socialization on Radicalization: An Exploration of Theoretical Presumptions and Empirical Research. *Child Youth Care Forum*. 41:311-325.
- Rambøll. (2016). *Litteraturstudie om forebyggelse af radikaliserings i skolregi*. København: Rambøll Management Consulting.
- Romaniuk, P. (2015). Does CVE work? Lessons learned from the global effort to counter violent extremism. Global center on cooperative Security. [Hämtad 2016-11-14 från [http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2015/09/Does-CVE-Work\\_2015.pdf](http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2015/09/Does-CVE-Work_2015.pdf)]
- Rose, N. (2007). *The Politics of Life Itself*. Oxfordshire: Princeton University Press.
- Sandelin, M. (2016). *Svenska IS-krigare från al-Qaida till Jihad cool*. Fri tanke förlag.
- Sewell, A. & Hulusi, H. (2016). Preventing radicalisation to extreme positions in children and young people. What does the literature tell us and should educational psychology respond. *Educational Psychology in Practice*. [hämtad 2016-10-02 från: [http://www-tandfonline-com.ezproxy.ub.gu.se/doi/abs/10.1080/02667363.2016.1189885](http://www.tandfonline-com.ezproxy.ub.gu.se/doi/abs/10.1080/02667363.2016.1189885)]
- Sieckelinck, S., Kaulingfeks, F. & De Winter, M. (2015). Neither Villains Nor Victims: Towards an Educational Perspective on Radicalisation. *British Journal of Educational Studies*. 63:3, 329-343.
- Sivenbring, J. (2016a). I den betraktades ögon. Ungdomar om bedömning i skolan. [Doktorsavhandling]. Göteborg: Göteborgs Universitet.

- Sivenbring, J. (2016b). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Utvärdering av projekt som beviljats bidrag år 2015 av myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Stockholm: MUCF.
- Stevens, T. & Neumann P. (2009). *Countering online radicalisation. A strategy for Action*. The international Centre for the study of radicalisation and Political Violence. [hämtad 2016-09-23 från: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1236768491ICSROnlineRadicalisationReport.pdf>]
- Thomas, P. (2016). Youth, terrorism and education: Britains' s Prevent programme. *International Journal of Lifelong Education*, 35:2, 171-187.
- van Dongen, T. (2010). Mapping counterterrorism: a categorisation of policies and the promise of empirically based, systematic comparisons. *Critical Studies on Terrorism*, 3:2, 227-241.
- van San, M., Sieckelinck,S & de Winter, M. (2013). Ideals adrift: an educational approach to radicalization. *Ethics and Education*. Vol. 8, No. 3, 276-289.
- Vestel, V. & Bakken, A. (2016). *Holdninger til ekstremisme. Resultat fra Ung i Oslo 2015*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA rapport 4/2016. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Weine, S., Eisenman, D.P., Kinsler, J., Glik, D.C. & Polutnik, C. (2016). Addressing violent extremism as public health policy and practice. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*. [Hämtad 2016-11-14 från: <http://dx.doi.org/10.1080/19434472.2016.1198413>]
- Zembylas , M. & Bekerman, Z. (2013). Intergrated education in conflicted societies: Is there a need for a new theoretical language? *European Educational Research Journal*, 12 (3), 403-415.